



Bericht über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern

Bericht zur Umsetzung der Motionen 174-2017 Imboden (Bern, Grüne) «Medienvielfalt im Kanton Bern und demokratische Medienöffentlichkeit in den Regionen und in der Hauptstadtregion sicherstellen» und 184-2017 SP-JUSO-PSA (Hügli, Biel/Bienne) «Demokratie im Kanton Bern sichern – Medienvielfalt und Stellen erhalten!»

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat

Datum RR-Sitzung: 14. August 2019

Geschäftsnummer: 2017.STA.1782

Direktion: Staatskanzlei

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Auslöser und Auftrag	5
3	Ausgangslage	5
3.1	Die Entwicklung der Mediennutzung	5
3.2	Die Entwicklung der Presselandschaft in der Schweiz.....	7
3.3	Mediensituation im Kanton Bern.....	8
3.3.1	Presse	9
3.3.2	Radio und Fernsehen	10
3.3.3	Online	10
3.4	Informationsauftrag des Kantons.....	12
3.5	Warum kommuniziert der Kanton	12
3.6	Wie kommuniziert der Kanton	13
3.7	Zwischenfazit	13
3.8	Verschärfung der Situation durch gesellschaftliche Veränderungen	13
4	Grundsätzliche Überlegungen zur Medienförderung	15
4.1	Handlungsbedarf?.....	15
4.2	Modalitäten möglicher Förderung	15
4.3	Medienförderung in Europa	16
4.4	Entwicklungen auf Bundesebene	17
4.5	Medienförderung in anderen Kantonen	17
5	Rechtliches	18
5.1	Rechtliche Grundlagen der Medienförderung auf Bundesebene	18
5.2	Rechtliche Grundlagen der Medienförderung auf Stufe Kanton Bern	19
6	Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern	20
6.1	Mögliche Massnahmen zur <i>direkten</i> Medienförderung	21
6.2	Mögliche Massnahmen zur <i>indirekten</i> Medienförderung: Erste Priorität	21
6.2.1	Basisdienste in Bern und Biel von Keystone-SDA finanziell fördern	21
6.2.2	Gemeinsame Informations-Online-Plattform für Medien, Parteien, Gemeinden sowie Verbände aufbauen und betreiben.....	22
6.2.3	Politik- und Medienkompetenz von jungen Nutzerinnen und Nutzern fördern	22
6.2.4	Aufbau einer Stiftung zur Medienförderung	23
6.3	Mögliche Massnahmen zur <i>indirekten</i> Medienförderung: Zweite Priorität	24
6.3.1	Steuerabzug für Zeitungsabonnement ermöglichen	24
6.3.2	Frühzustellung von Zeitungen finanziell fördern	25
6.3.3	Posttarife stärker vergünstigen.....	25
6.3.4	Medienausbildung mitfinanzieren.....	25
7	Finanzierung der Medienförderung	26

8	Gesetzlicher Anpassungsbedarf	26
9	Ausbau der direkten Kommunikation mit der Bevölkerung	27
10	Fazit.....	27
11	Antrag an den Grossen Rat.....	29
	Anhänge	30
	Anhang 1 Pendente Bundesgeschäfte zum Thema Medien	30
	Anhang 2 Rechtliche Basis für die politische Bildung im Kanton Bern	32

1 Zusammenfassung

Internet, Gratiszeitungen, mobile Kommunikationsgeräte und die sozialen Medien haben den Medienkonsum und die Medienlandschaft stark verändert. Als Tamedia im August 2017 die Schaffung einer Zentralredaktion in Zürich und damit das Ende der Vollredaktionen von *Bund* und *Berner Zeitung* ankündigte, beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton zu prüfen.

Der vorliegende Bericht analysiert ausführlich die Entwicklungen der letzten 25 Jahre im Medienbereich und deren Auswirkungen auf den Kanton Bern – vom Informationsauftrag der Behörden bis zur politischen Partizipation der Bevölkerung. Dabei wird die grosse Bedeutung einer «vierten Gewalt» sowie informierter, medienkompetenter Bürgerinnen und Bürger für das Funktionieren unseres politischen Systems aufgezeigt. Diese Hintergrundinformationen bilden zusammen mit dem gesetzlichen Rahmen und den Entwicklungen auf Bundesebene die Grundlage für die Beurteilung der Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern.

Dabei stellen sich neben der Grundsatzfrage der staatlichen Förderung wichtige Detailfragen wie etwa: Erfolgt die Förderung durch den Staat oder durch einen unabhängigen Intermediär? Werden sämtliche Medien oder nur einzelne gefördert? Erfolgt die Förderung befristet oder unbefristet, mit oder ohne Leistungsvereinbarung? Zudem stellt sich bei jeder Massnahme die Frage, welche Wirkung davon erwartet werden kann und was eine kantonale Medienförderung den Staat kosten würde.

In Kapitel 6 legt der Regierungsrat verschiedene Möglichkeiten der Medienförderung dar. Diese widerspiegeln die aktuelle Diskussion über das Engagement des Staates zur Unterstützung der Medien. Da der Regierungsrat gegenüber einer *direkten* Medienförderung kritisch eingestellt ist, werden solche Möglichkeiten im Bericht nur summarisch aufgelistet. Der Regierungsrat hat seine ablehnende Haltung bezüglich dieser Art der Medienförderung bereits beim Beantworten von zwei Vorstössen im Herbst 2017 vertreten. Medien können ihre Rolle im demokratischen Staat nicht oder nur bedingt unabhängig wahrnehmen, wenn sie über eine finanzielle Förderung direkt von der Politik abhängig sind.

Gleichzeitig anerkennt der Regierungsrat jedoch angesichts der Umwälzungen in der Branche und der damit verbundenen Schwächung gewisser Medien einen gewissen Handlungsbedarf. Aus diesem Grund vertieft der Bericht mehrere Massnahmen im Bereich der *indirekten* Medienförderung. Der Regierungsrat schlägt vor, vier der acht aufgeführten Massnahmen zur indirekten Medienförderung weiter zu vertiefen: Förderung von Keystone-SDA, Aufbau einer kantonalen Online-Plattform für Medien, Parteien und Gemeinden, Förderung der Politik- und Medienkompetenz von Jungen sowie der Aufbau einer Stiftung für die Medienförderung. Die indirekten Fördermassnahmen sind im Bericht entsprechend priorisiert. Ein Engagement des Kantons bei der indirekten Medienförderung würde eine Anpassung des Informationsgesetzes bedingen sowie zusätzliche Kosten auslösen.

Ergänzend dazu gilt es zu erwähnen, dass der Kanton in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen hat, um der Bevölkerung – losgelöst von den klassischen Medien – die Interaktion mit dem Staat zu vereinfachen. Er wird die Digitalisierung der Verwaltung und die direkte Kommunikation mit der Bevölkerung weiter ausbauen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und die Motionen 174-2017 und 184-2017 im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zu den Parlamentarischen Vorstössen abzuschreiben.

2 Auslöser und Auftrag

Am 23. August 2017 kündigte Tamedia als Eigentümerin von *Bund* und *Berner Zeitung* an, die bisher eigenständigen Vollredaktionen in Bern aufzuheben. Ein grosser Teil des redaktionellen Inhalts der beiden Zeitungen würde durch eine gemeinsame Zentralredaktion erstellt, die auch die anderen Zeitungen des Tamedia-Verlags beliefert. Die beiden Zeitungen würden sich vor allem noch im Lokal- und Kantonsbereich unterscheiden. Die Bündelung der Teams in Layout, Textproduktion, Bildredaktion, Fotografie und Korrektorat in einem Bereich ermöglichte es, die Schlagkraft zu erhöhen und die Effizienz zu steigern, begründete das Unternehmen den Entscheid.¹

Diese Ankündigung wurde in Bern als Marginalisierung des eigenen Medienplatzes aufgenommen und stiess sowohl von Seiten der Politik als auch bei den betroffenen Medienschaffenden auf Kritik. Der Regierungsrat führte in der Folge Gespräche mit den Betroffenen und der Leitung von Tamedia. Trotz des Widerstands der Medienschaffenden sowie der Bedenken aus Politik und Zivilgesellschaft setzte der Verlag die angekündigte Redimensionierung der Redaktionen der beiden Zeitungen 2018 um.

Im Zuge dieser Diskussion wurden im Grossen Rat zwei Vorstösse zum Thema Medienvielfalt im Kanton Bern eingereicht, welche der Regierungsrat im September 2017 beantwortete und der Grosse Rat in der Novembersession 2017 überwies.² Der Regierungsrat wurde beauftragt, der Legislative in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Instrumenten der indirekten und der direkten Medienförderung der Kanton Bern die publizistische Medienvielfalt in den Regionen des Kantons sicherstellen kann (M 174-2017, Ziff. 2, M 184-2017, Ziff. 3). Des Weiteren wurde der Regierungsrat beauftragt, die direkte Förderung von Online-Medien zu untersuchen (M 174-2017, Ziff. 3) sowie aufzuzeigen, was der nötige Finanzierungsbedarf, mögliche Finanzierungsquellen und der gesetzliche Anpassungsbedarf dafür wären (M 174-2017, Ziff. 4). Die Regierung hatte in ihren Motionsantworten zumindest eine indirekte Medienförderung auf Kantonsebene nicht von vornherein ausgeschlossen, jedoch darauf hingewiesen, dass entsprechende Massnahmen einer vertieften Abklärung bedürften.

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Aufträge aus den beiden Vorstössen erfüllt. Er analysiert zuerst die allgemeine Entwicklung im Medienbereich und stellt sie in Bezug zu jener im Kanton Bern. Es wird aufgezeigt, welche Auswirkungen dieser Prozess auf die politische Partizipation haben kann. Schliesslich erörtert der Regierungsrat Möglichkeiten, wie der Kanton Bern die Entwicklung im Medienbereich über Fördermassnahmen beeinflussen könnte.

3 Ausgangslage

3.1 Die Entwicklung der Mediennutzung

Seit dem Aufkommen der Tageszeitungen vor über 300 Jahren, des Radios in den 1920er- und des Fernsehens in den 1950er-Jahren besaßen die drei Mediensparten quasi das Monopol für das Aufbereiten der Informationen zuhanden der Öffentlichkeit. Über die drei klassischen Medien informierte sich die interessierte Bevölkerung über das Geschehen nah und fern. Wer von sich aus eine Information verbreiten wollte – Behörden, Unternehmen, Verbände, Institutionen, usw. –, war auf die Vermittler- und Übermittlerrolle der klassischen Medien angewiesen. Als Diskussionsforen dienten primär die Leserbriefseiten.

¹ <https://www.tamedia.ch/de/gruppe/newsroom/medienmitteilungen/tamedia-neue-organisation-der-zeitungsredaktionen-und-wachstumsinitiativen>

² [Motion 174-2017: Medienvielfalt im Kanton Bern und demokratische Medienöffentlichkeit in den Regionen und in der Hauptstadtregion sicherstellen](#) / [Motion 184-2017: Demokratie im Kanton Bern sichern – Medienvielfalt und Stellen erhalten!](#) Die Motionen 174-2017 und 184-2017 wurden teilweise als Postulat angenommen.

Dieses Geschäftsmodell war bis Mitte der 1990er-Jahre unbestritten. Die ebenfalls Mitte der Neunzigerjahre in Kraft gesetzte Informationsgesetzgebung des Kantons Bern bildet diese Situation entsprechend ab.

Mit dem Aufkommen des Internets, der Gratiszeitungen, mobiler Kommunikationsgeräte und der sozialen Medien haben sich die Medienlandschaft und der Medienkonsum in den letzten 25 Jahren stark verändert.

1. Das Internet: Das neue Medium trat aus dem Schatten der wissenschaftlichen und militärischen Anwendung, als im Jahr 1993 der erste grafikfähige Webbrowser zum kostenlosen Download zur Verfügung stand. Damit wurde es für Interessierte möglich, Web-Inhalte besser darzustellen. Dies führte in rasch wachsender Kadenz dazu, dass immer mehr Nutzer ihre Angebote im Internet darstellten. Ohne Werbung zu schalten, können Unternehmen den Kunden ihr Angebot jetzt elektronisch zur Verfügung stellen. Durch das Browsen lassen sich die Inhalte suchen. Die Medienhäuser begannen früh, diesen Kanal zu nutzen. Verschiedene von ihnen bauten über das Internet neue lukrative Geschäftskanäle auf (z.B. Tamedia mit *homegate.ch* und *ricardo.ch* oder Ringier mit *ticketcorner.ch* und *jobscout.ch*). Die Diversifizierung hat dazu beigetragen, dass die grossen Verlagshäuser trotz ihren darbedenden Pressesparten finanziell gut dastehen. Ihre Bereitschaft, den defizitären Zeitungsbereich quer zu subventionieren, ist jedoch eingeschränkt.
2. Die Pendlerzeitung: Mit *Metro* und *20 Minuten* eroberten ab dem Jahr 2000 Gratiszeitungen den Pendlermarkt. Für die leicht zu lesenden, im Tabloid-Format aufgemachten und ausschliesslich über Werbung finanzierten Zeitungen standen in den Bahnhöfen spezielle Boxen zur Verfügung. Relativ rasch zeigte sich aber, dass der Schweizer Werbemarkt nicht genug hergibt, um bis zu drei parallel erscheinende Titel wirtschaftlich zu betreiben. Mehrere Jahre konnten sich je ein Abend- und ein Morgentitel halten. Seit Ende 2018 verbleibt noch *20 Minuten*. Mit einer Auflage von 640'000 erreicht die Zeitung bei leicht rückläufiger Entwicklung heute rund 1,9 Millionen Leserinnen und Leser und ist damit das am meisten gelesene Printprodukt der Schweiz. Seit rund zehn Jahren nimmt die Auflage allerdings ab, jüngst auch das Inseratevolumen, wie Tamedia im März 2019 bekannt gab. Die Pendlerzeitungen haben in der Bevölkerung das Bewusstsein verankert, dass auch die Inhalte von Printmedien (und nicht nur jene im Internet) gratis sein können.
3. Die mobile Nutzung des Internets: Trotz früherer Versuche war es letztlich das Smartphone von Apple, das ab dem Jahr 2007 der mobilen Nutzung des Internets zum Durchbruch verhalf. Und zwar kombiniert mit dem i-Pad, das drei Jahre später auf den Markt kam. Die mobilen Geräte vereinfachten die Nutzung und erhöhten die Verfügbarkeit des Internets zusätzlich. Um den neuen Ansprüchen der Nutzerinnen und Nutzer zu entsprechen, wurden die Internetauftritte nach und nach bezüglich ihrer Mobile-Tauglichkeit optimiert.
4. Soziale Plattformen: Im öffentlich zugänglichen World Wide Web existieren soziale Netzwerke, deren Funktionen über die von reinen Internetforen und Chats hinausgehen – und zwar seit Mitte der Neunzigerjahre.³ Neu geschaffene Plattformen wie *Facebook* verbreiteten sich rund zehn Jahre später. Kombiniert mit den stark verbesserten Möglichkeiten zur mobilen Nutzung des Internets erhielt die Nutzung der sozialen Plattformen einen grossen Schub. Neben Privatpersonen nutzen auch Unternehmen, Verbände, Institutionen und die Behörden die sozialen Netzwerke als Kommunikationskanäle. Gleichzeitig bieten die sozialen Plattformen die wichtigsten Informationen an. Zu diesem Zweck haben sie die Medienverlage an sich gebunden – und können mit Hilfe der redaktionellen Beiträge die eigene Reichweite erhöhen, da journalistische Beiträge die Zahl der «Likes» erhöhen.⁴

³ [https://de.wikipedia.org/wiki/Soziales_Netzwerk_\(Internet\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Soziales_Netzwerk_(Internet))

⁴ Die Nutzung von journalistisch erstellten Texten auf den sozialen Plattformen ist heute wegen der Urheberrechtsfrage in Diskussion. Debattiert wird insbesondere die Frage, ob diese Verbindung den Medienhäusern schadet oder nützt. (Siehe: *Die Republik*, «Wie Google zum Medien-Mäzen wurde», 15.10.2018 <https://www.republik.ch/2018/10/15/wie-google-zum-medien-maezen-wurde>)

Zum einen hat die Bevölkerung damit neue Möglichkeiten erhalten, um sich direkt über das politische Geschehen zu informieren und am öffentlichen Dialog zu partizipieren. Zum anderen büssten die klassischen Medien⁵ durch die neuen technischen Möglichkeiten ihre exklusive Mittler- und Informationsrolle zwischen den Behörden und der Bevölkerung zunehmend ein. Die durch elektronische Kommunikationsformen geschaffenen neuen Möglichkeiten der Interaktion und der kostenlose Zugang zu Informationen haben dazu beigetragen, dass das traditionelle Geschäftsmodell der klassischen Medien – Informationen sammeln und diese gegen Bezahlung journalistisch aufbereiten – immer stärker unterlaufen wird. Im Printbereich sind seit der Jahrtausendwende zudem neue Newsprodukte entstanden, deren Inhalt kostenlos bezogen werden kann. Beim Gratisbezug von Nachrichten geht aber leicht vergessen, dass auch diese Beiträge von bezahlten Medienschaffenden selektioniert, gewichtet, überprüft und letztlich in Textform gebracht wurden.

Durch die breite Nutzung dieser neuen Kanäle wurden das Internet und damit verbunden die sozialen Netzwerke auch interessant für die Werbeindustrie, welche zuvor vorwiegend die klassischen Medien nutzte. Dies hat zur Konsequenz, dass Werbeeinnahmen ins Internet (z.B. zu Google, Facebook, Amazon) abwandern.

3.2 Die Entwicklung der Presselandschaft in der Schweiz

Die meisten Zeitungsredaktionen in der Schweiz kämpfen mit einem Rückgang bei der Leserschaft und den Werbeeinnahmen.⁶ Der Auflagerückgang lässt sich derzeit auch nicht über bezahlte Online-Artikel kompensieren.⁷ So hat zum Beispiel das *St. Galler Tagblatt* zwischen 2010 und 2017 knapp 30 Prozent der Auflage eingebüsst.⁸ Im gleichen Zeitraum ist die Auflage der gesamten Schweizer Presse um gut 21 Prozent gesunken.⁹

Die Kombination von rückläufigen Werbeeinnahmen und rückläufigen Leser- resp. Auflagezahlen hat den Konzentrationsprozess innerhalb der Verlagshäuser und Einsparungen bei den Redaktionen beschleunigt. Die Verlagshäuser haben auf die sinkenden Auflagen und auf das rückläufige Inseratevolumen reagiert, indem sie die Herausgabe von Presseerzeugnissen einstellten, das Kopfblattsystem intensivierten, Redaktionen fusionierten und diese personell ausdünnten. Seit 2011 ist die Zahl der Medienschaffenden um rund 19 Prozent gesunken.¹⁰ Diese Entwicklung konnte auch durch die seit vielen Jahren erfolgende Unterstützung der gedruckten Presse über reduzierte Postgebühren nicht aufgehalten werden.

Der Konzentrationsprozess kulminierte im Jahr 2018 mit dem Joint Venture zwischen den AZ Medien und der NZZ Gruppe als CH Media sowie der Übernahme der *Basler Zeitung* durch Tamedia. Somit konzentriert sich die private Schweizer Medienlandschaft seither auf drei Verlagshäuser, die alle im Grossraum Zürich angesiedelt sind: Tamedia, Ringier/Axel Springer und NZZ-CH Media. Die drei Medienhäuser decken in der Westschweiz 90 Prozent und in der

⁵ Zu den klassischen Medien werden Zeitungen, periodisch erscheinende Magazine, Radio und Fernsehen einschliesslich ihrer Internet-Auftritte gezählt. Auch Online-Medien wie z.B. *Die Republik* sind dieser Kategorie zuzuordnen.

⁶ Laut dem Bericht der Eidgenössischen Medienkommission aus dem Jahr 2014 haben sich die grossen Tageszeitungen lange Zeit zu rund 70 Prozent aus Werbung und zu rund 30 Prozent aus Abonnements- und dem Einzelverkaufseinnahmen finanziert. Fachleute gehen davon aus, dass die Verlage für ihre gedruckten Zeitungen in absehbarer Zeit vielleicht ganz auf Werbeeinnahmen verzichten müssen. Auch die Sonntagspresse leidet unter einem starken Rückgang der Werbeeinnahmen. Laut der Stiftung für Werbestatistik ging das Inseratevolumen in der Sonntagspresse zwischen 2008 und 2017 um zwei Drittel zurück.

⁷ Nur ca. 12 Prozent der Schweizer Mediennutzerinnen und -nutzer sind derzeit bereit, für Online-Artikel zu bezahlen. Quelle: Referat von Prof. Mark Eisenegger, Universität Zürich, vom 1.3.2019 zum Thema «Plattformisierung, nicht Digitalisierung, ist die zentrale Triebfeder des digitalen Strukturwandels in der Öffentlichkeit». Das Verhältnis zwischen Printlesern und Digitalisern variiert stark von Zeitungstitel zu Zeitungstitel. Bei *20 Minuten* ist es fast ausgeglichen; beim *Bund* lesen rund 35 Prozent die Texte digital, bei der *BZ* sind es rund 10 Prozent (Tamedia Qualitätsreport 2018, Seite 10).

⁸ Bericht der Universität Zürich zuhanden der Regierung des Kantons St. Gallen vom 6.9.2018, Seite 11 (St. Gallen: Kantonale Medien- und Kommunikationspolitik sowie Staats- und Verwaltungskommunikation (Behördenkommunikation) unter digitalen Bedingungen)

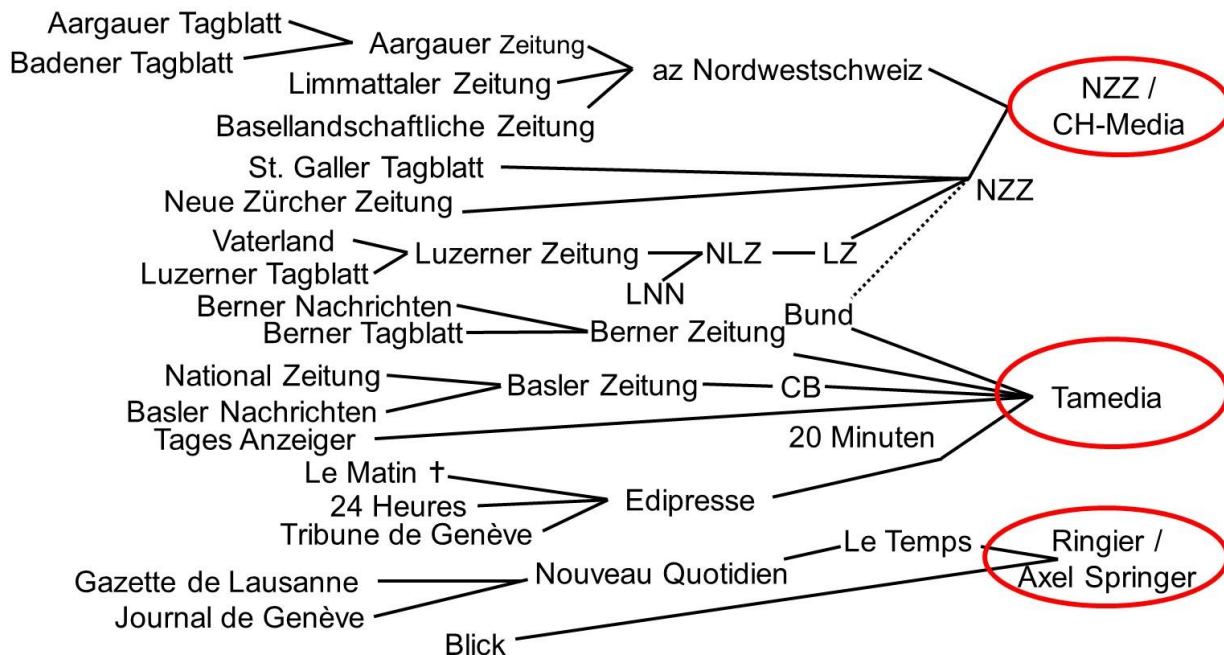
⁹ <https://www.schweizermedien.ch/zahlen-fakten/branchendaten>

¹⁰ Eisenegger, Referat vom 1.3.2019

Deutschschweiz über 80 Prozent des Zeitungsmarkts ab.¹¹ In der Westschweiz kam es in der Folge zu mehreren Neugründungen, aber die unabhängigen Printprodukte fristen vorerst ein Nischendasein.¹² Im Online-Bereich ist die Dominanz der drei grossen Schweizer Verlagshäuser vergleichbar zu Print.

Die nachfolgende Grafik illustriert grob den Konzentrationsprozess bei den Eigentumsverhältnissen:

Drei Verlagshäuser dominieren die Schweizer Presselandschaft¹³



Von den in der Grafik aufgeführten Preetiteln sind heute noch mehr als die Hälfte im Angebot. Dies allerdings mit der Einschränkung, dass die meisten Titel die überregionalen Inhalte mit den Schwesterzeitungen aus dem gleichen Verlagshaus teilen. So liefert eine gemeinsame Redaktion bei Tamedia z.B. die Texte zur Schweizer Politik für den *Tages-Anzeiger*, die *Basler Zeitung*, die *Berner Zeitung* und den *Bund*. Der Anteil der titelübergreifend geteilten Beiträge innerhalb von Tamedia beträgt heute weit über 50 Prozent. Aufgrund der in einer Zentralredaktion erstellten Inhalte für alle Zeitungen der jeweiligen Gruppe seien Chefredaktoren heute quasi «Filialleiter innerhalb von Grossredaktionen».¹⁴ Innerhalb der grossen drei Verlagshäuser decken nur noch die Redaktionen der Tageszeitungen *NZZ*, *Le Temps* und *Blick* das gesamte Themenspektrum (Ausland, Inland, Wirtschaft, Sport und Kultur) eigenständig ab.

3.3 Mediensituation im Kanton Bern

Von der geschilderten Entwicklung in der Medienbranche ist auch der Kanton Bern betroffen. Die Zahl der überregionalen Zeitungen, die das politische Geschehen im Kanton Bern redaktionell begleiten, ist kontinuierlich gesunken. Dank seiner geografischen Grösse und Vielfalt, aber auch wegen der Zweisprachigkeit ist die Medienlandschaft im Kanton Bern im Gegensatz zu anderen Landesteilen trotzdem noch vergleichsweise breit. Allerdings erschwert es die teilweise dünne Besiedlung des Kantons Bern, Medienangebote wirtschaftlich zu betreiben.

¹¹ Eisenegger, Referat vom 1.3.2019

¹² «Die jungen Medien in der Westschweiz», NZZ vom 9.3.2019

¹³ Folie aus Workshop «Entwicklung des Service public in der digitalen Gesellschaft»; Netzwerk Medienpolitik vom 23.1.2019; Darstellung aktualisiert

¹⁴ «Kalter Sonntagsbraten», NZZ vom 23.3.2019

Eine Besonderheit im Kanton Bern ist, dass die knapp zehn Prozent umfassende französischsprachige Minderheit über vier eigene Medienredaktionen verfügt. Im Zeitungsbereich ist dies das in Biel beheimatete *Journal du Jura*, das auch den Berner Jura abdeckt. Dazu kommen das *Radio Jura Bernois* sowie die beiden französischsprachigen Redaktionen der zweisprachigen Sender *Canal 3* und *TeleBilingue*. Weiter betreibt die RTS in Biel ein Radiostudio und in Moutier ein TV-Studio. Aufgrund der Tatsache, dass in der Westschweiz wegen der geringeren Grösse im Vergleich zur Deutschschweiz weniger Regionalthemen aufkommen, ist die Berichterstattung von RTS zur Berner Kantonspolitik heute relativ umfassend.

3.3.1 Presse

Verglichen mit anderen Schweizer Regionen ist die Presselandschaft im Kanton Bern heute noch recht breit aufgestellt. Fünf Zeitungen verfügen über Kantonsredaktionen, vier weitere decken über das Kopfblattsystem primär das lokale Geschehen ab.¹⁵ Zudem betreibt die schweizerische Nachrichtenagentur Keystone-SDA ein lokales Büro, das den Berner Medien ausschliesslich Meldungen von regionalem Bezug anbietet.

Dominiert wird die Presse von der *Berner Zeitung* und ihren Kopfblättern sowie dem *Bund*. Damit berichten wie in Zürich zwei Zeitungen mit nationalem Fokus mit eigenständigen Redaktionen in einer Konkurrenzsituation über kantonale Themen. Dazu kommt das *Bieler Tagblatt*, welches die Region Biel mit einer eigenen Redaktion abdeckt, bei anderen kantonalen Themen aber mit der *Berner Zeitung* kooperiert. Die französischsprachige Region des Kantons decken das *Journal du Jura* und die Gratiszeitung *Biel-Bienne*¹⁶ ab. *20 Minuten* betreibt eine von fünf Deutschschweizer Lokalredaktionen in Bern. Ein- bis dreimal wöchentlich erscheinen zudem die *Jungfrau-Zeitung*, der *Unter-Emmentaler*, der *Frutigländer* sowie weitere Zeitungen mit starkem Lokalbezug. Diese in den Gemeinden ihres Verbreitungsgebiets tief verankerten Zeitungen berichten allerdings in der Regel nur über kantonale Themen, wenn sie einen konkreten Bezug zur Region haben.¹⁷ Als ausserkantonale Zeitungen berichten zudem die *NZZ*, die *Solothurner Zeitung*, *Le Temps* und der *Quotidien Jurassien* regelmässig über Themen aus der Berner Kantonspolitik.

Mit einer Gesamtauflage von derzeit rund 128'000 Exemplaren sind die beiden Tamedia-Zeitungen *Bund* und *Berner Zeitung* (inkl. Kopfblätter) die beiden führenden Printmedien. Doch die Auflage geht stetig zurück. 2018 betrug der Rückgang der Gesamtauflage 3,9 Prozent.¹⁸ Um beide Zeitungen wirtschaftlich zu betreiben, brauche es eine Auflage von gut 100'000, sagte Pietro Supino, Präsident von Tamedia, am 27. Februar 2019 an einem Anlass der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern. Dass zwei Zeitungen in einem so kleinen Raum wie Bern erscheinen, sei weltweit fast einzigartig.

Allerdings gilt es festzuhalten, dass die beiden Zeitungen seit Anfang 2018 in den Ressorts Ausland, Inland, Wirtschaft und Sport grösstenteils identische Texte anbieten. Die Zeitungen unterscheiden sich in diesem Bereich nur in der Anzahl Seiten, mit welchen sie über Themen aus den erwähnten vier Ressorts berichten. Inhaltliche Unterschiede gibt es nur noch bei den lokalen und regionalen Themen sowie im Kulturbereich. Während sich der *Bund* mit dem Fokus auf das Geschehen in der Bundesstadt und mit zusätzlichem Umfang in der nationalen und internationalen Berichterstattung profiliert, betont die eher ländlich ausgerichtete *Berner Zeitung* ihre Nähe zum lokalen Geschehen. In der Kantonsberichterstattung besteht also heute nach wie vor eine Konkurrenzsituation. Wegen der knappen redaktionellen Ressourcen beschränkt sich die *Bund*-Berichterstattung in der Regel auf ausgewählte Themen. Dank der

¹⁵ Zeitungen mit Kantonsredaktionen: *Berner Zeitung*, *Bund*, *Bieler Tagblatt* (für lokale Kantonsthemen), *Jungfrau-Zeitung* und *Journal du Jura* / Kopfblätter der *Berner Zeitung*; *Thuner Tagblatt*, *Berner Oberländer*, *Langenthaler Zeitung*, *Berner Zeitung Emmental*

¹⁶ Die Gratiszeitung *Biel-Bienne* mit einer Auflage von über 100'000 Exemplaren existiert seit 1976. Kantonale Themen werden jedoch nicht systematisch abgedeckt.

¹⁷ Auszug aus den redaktionellen Leitlinien des *Frutigländers* (<https://www.frutiglaender.ch/leitlinien-der-frutiql%C3%A4nder-redaktion.html>)

¹⁸ Tamedia, Geschäftsbericht 2018, Seite 26

engen Zusammenarbeit innerhalb des Kopfblattsystems gelingt es der *Berner Zeitung*, das kantonale Geschehen immer noch recht umfassend abzudecken.

Sowohl die Berner Stadtausgabe als auch die vier Kopfblätter der *Berner Zeitung* profitieren von der indirekten Presseförderung durch die Eidgenossenschaft. Auch *Bund*, *Bieler Tagblatt*, *Der Brienzer*, *Der Oberhasler*, *Echo von Grindelwald*, *Frutigländer*, *Jungfrauzeitung*, *Simmental Zeitung*, *Unter-Emmentaler* und die *Wochen-Zeitung für das Emmental und Entlebuch* erhalten eine Ermässigung für die Postzustellung, mit welcher die Eidgenossenschaft die Schweizer Regional- und Lokalpresse im Umfang von 30 Millionen Franken im Jahr fördert.¹⁹

3.3.2 Radio und Fernsehen

Mit sieben privaten Radio-, zwei privaten TV-Sendern²⁰ und dem Regionaljournal von SRF ist der Kanton Bern bezüglich elektronischer Medien breit aufgestellt. Vier Radio-Stationen und eine TV-Station senden ab Bern. Die weiteren vier Radiostationen sind auf das Seeland, den Berner Jura, das Emmental und das Berner Oberland ausgerichtet. *Radio Canal 3* und *Tele-Bilingue* senden von Biel aus konsequent in beiden Amtssprachen.

Die Radio- und TV-Stationen werden wie folgt finanziell unterstützt:

- Bei den Lokalradios erhalten *Radio BeO*, *Canal 3*, *Radio Neo1* und *Radio Jura Bernois*²¹ als kommerzielle Sender sowie *Radio Rabe* als komplementäres Radio einen Anteil aus der Radio- und TV-Abgabe.²²
- Die beiden privaten TV-Sender *TeleBärn* und *TeleBilingue* werden ebenfalls über die Radio- und TV-Abgabe unterstützt.
- Wichtiger Bestandteil der Berner Medienlandschaft ist das Regionaljournal von SRF, das mit seiner Redaktion in Bern den gesamten Kanton Bern und die deutschsprachigen Gebiete der Kantone Wallis und Freiburg abdeckt. Die Finanzierung des Regionaljournals als Teil der SRG geschieht ebenfalls über die Gebührenabgabe, welche der Bund erhebt. Zudem betreibt RTS in Biel eine regionale Radio- und in Moutier eine regionale TV-Redaktion.
- *Radio Bern1* und *Radio Energy Bern* erhalten hingegen keine Unterstützungsbeiträge aus den Gebühren, weil sie aufgrund ihres Sendegebiets eine breitere Hörerschaft erreichen als jene Radiostationen, die weniger dicht besiedelte Gebiete bedienen.

Die nachfolgenden Hörerzahlen unterstreichen die unterschiedliche Ausgangslage im Kanton Bern: Im 2. Semester 2018 erreichten die privaten Radiosender im Kanton Bern im Wochen-durchschnitt folgende Hörerzahlen: *Energy Bern* (d+f): 156'000 / *Bern1* (d+f): 127'000 / *BeO*: 67'000 / *Canal 3* (d+f): 57'000 und *Neo1*: 42'000.²³ Die Nettoreichweite der beiden TV-Sender gemäss Mediapuls beträgt für *TeleBärn* rund 142'000 und für *TeleBilingue* rund 40'000 Personen.

3.3.3 Online

Sämtliche Medienanbieter im Kanton Bern bieten auf ihren Websites kostenlose redaktionelle Inhalte an. Bei den grossen wie *BZ* und *Bund* beschränkt sich das Angebot auf mehrere Artikel pro Monat. Wer zusätzliche Texte wünscht, wird mit einer Bezahlschranke konfrontiert.

¹⁹ Siehe Liste der förderungsberechtigten Titel der Regional- und Lokalpresse des Bundesamts für Kommunikation (<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/post-presse/pressefoerderung.html>)

²⁰ *Radio Bern1*, *Radio Energy Bern*, *Radio BeO*, *Canal 3*, *Radio Neo1*, *Radio Jura Bernois* und *Radio Rabe* sowie *TeleBärn* und *TeleBilingue*

²¹ Der Anteil des Gebührensplittings an *Radio Jura Bernois* läuft über seine Muttergesellschaft BNJ Publicité SA

²² Detaillierte Angaben zur vorgesehenen Verteilung der Empfangsgebühren für die Jahre 2019-2022 finden sich:

<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/abgabe-fur-radio-und-fernsehen/verwendung-der-abgabe.html>

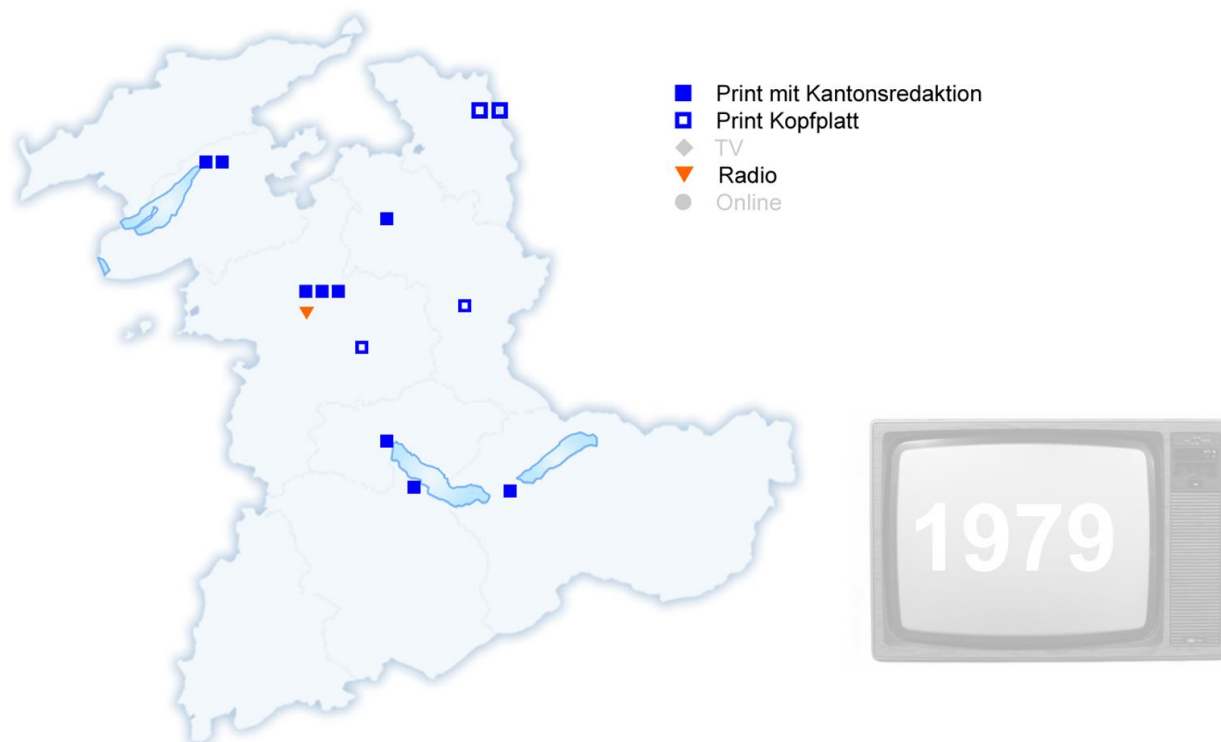
²³ Zahlen erhoben durch Mediapulse. *Radio RJB* als Teil von BNJ FM wird nicht separat erfasst. Die Hörerzahlen bei *Radio Rabe* werden durch Mediapulse nicht erfasst.

Einzelne Zeitungen bieten auf der Homepage nur einen Einführungstext an. Wer den gesamten Text lesen möchte, muss die Zeitung abonnieren.

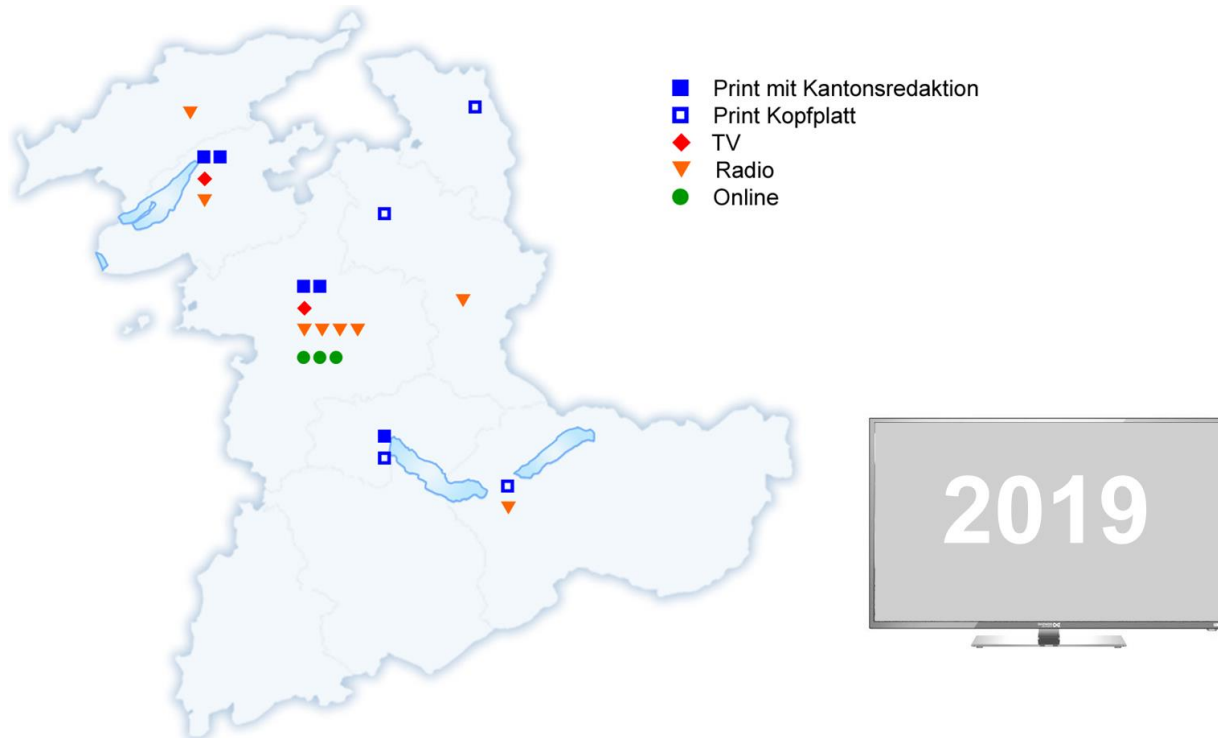
In den vergangenen Jahren haben sich im Raum Bern drei Medienredaktionen etabliert, die ihre Inhalte ausschliesslich online anbieten. Als jüngste ist seit 2017 *NAU* neben anderen Städten auch in Bern vertreten. Unter dem Slogan «neu, aktuell, unterhaltsam» fokussiert sich *NAU* primär auf die Verbreitung in Verkehrsmitteln, an Tankstellen und in Fitnesszentren. Daneben arbeiten auch das *Journal B* und der *Infosperber* ausschliesslich online. Die drei Online-Medien werden finanziell nicht gefördert.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen auf, wie sich die Medienlandschaft im Kanton Bern zwischen 1979 und 2019 entwickelt hat.

Medienlandschaft Kanton Bern 1979



Medienlandschaft Kanton Bern 2019



3.4 Informationsauftrag des Kantons

Artikel 70 der Kantonsverfassung (KV) verpflichtet die Behörden, über ihre Tätigkeit ausreichend zu informieren. Auf Gesetzesstufe ist dieser Grundsatz in Artikel 14 des Gesetzes vom 2.11.1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG; BSG 107.1) verankert. Danach informieren die Behörden über ihre Tätigkeit und schaffen damit die Grundlage für eine freie Meinungsbildung. Artikel 16 IG schreibt vor, dass die Information den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar zu erfolgen hat. Die Verordnung vom 26.10.1994 über die Information der Bevölkerung (Informationsverordnung, IV; BSG 107.111) legt in Artikel 18 fest, dass die Information grundsätzlich über die Medien erfolgt.

Parallel zum verfassungsrechtlichen Informationsauftrag hält Artikel 46 KV fest, dass der Kanton Bern die Unabhängigkeit und die Vielfalt der Informationen unterstützt. Artikel 17 KV verankert sodann die individuelle Informations- und Meinungsfreiheit sowie das Verbot der Vorzensur. Gleichzeitig hat Bern als erster Kanton das Öffentlichkeitsprinzip auf Verfassungsstufe verankert (Art. 17 Abs. 3 KV). Eine aktive Informationspolitik der Behörden und ein besserer Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu amtlichen Akten sollen das Vertrauen in das staatliche Handeln stärken, so der Wille des Verfassungsgebers.²⁴

3.5 Warum kommuniziert der Kanton

Der Kanton Bern verfügt über ein Budget von fast elf Milliarden Franken. Damit setzen rund 12'000 Kantonsangestellte die rechtlichen und politischen Vorgaben in jenen gesellschaftlichen Bereichen um, in denen die Kantone entweder selbst zuständig sind oder Bundesrecht vollziehen. Die vom Gesetzgeber vorgeschriebene aktive Informationspolitik des Kantons soll dieses staatliche Handeln erklären und begründen. Die Öffentlichkeit, insbesondere die Stimmberechtigten, brauchen diese Informationen, um sich eine Meinung bilden und die politischen Rechte ausüben zu können. Gleichzeitig sind die Medien auf eine aktive Information der politischen Behörden angewiesen, um ihre Kritik- und Kontrollfunktion besser wahrnehmen zu können.

²⁴ Vorwort zur Ausgabe 2011 der Kantonalen Verfassung

3.6 Wie kommuniziert der Kanton

Der Regierungsrat, die Kommissionen des Grossen Rates und die kantonale Verwaltung kommunizieren heute grösstenteils über die klassischen Medien. Zu diesem Zweck organisiert das in der Staatskanzlei angesiedelte Amt für Kommunikation zwischen 70 und 80 Medienanlässe pro Jahr und veröffentlicht im gleichen Zeitraum im Auftrag der Direktionen rund 450 Medienmitteilungen. Dazu kommen – losgelöst von der aktiven Information – jeden Monat Hunderte von Medienanfragen, welche direkt durch die Direktionen beantwortet werden.

3.7 Zwischenfazit

Aus den vorstehenden Ausführungen ist deutlich geworden, dass sich die Medienlandschaft im Kanton Bern in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Dessen ungeachtet kann festgestellt werden, dass die Konsumentinnen und Konsumenten der Medien im Kanton Bern auch heute noch auf eine breite Palette von Medienanbietern zurückgreifen können. Medienvielfalt und Qualitätsjournalismus sind im Kanton Bern gewährleistet. Dementsprechend tragen die klassischen Medien nach wie vor massgeblich zur Meinungsvielfalt und zur politischen Meinungsbildung bei. Sie bilden auch heute noch den wichtigsten Kanal, um über das staatliche Handeln zu informieren und das politische Geschehen unabhängig zu reflektieren.²⁵ Die grossen, heute fast ausschliesslich überregional verankerten Medienhäuser können frei Bericht erstatten und damit ihre Rolle als vierte Gewalt in unserem Gesellschaftssystem ohne politische Einmischung ausüben.

3.8 Verschärfung der Situation durch gesellschaftliche Veränderungen

Die dargelegte Entwicklung der Medienlandschaft macht deutlich, dass insbesondere die zunehmend unter wirtschaftlichen Druck geratende Presse immer weniger über das kantonale Geschehen berichten wird. Parallel dazu findet jedoch noch eine weitere Veränderung innerhalb der Gesellschaft statt, die den Regierungsrat mit Sorge erfüllt. Diese betrifft das Konsum- und Medienverhalten. So gelten gemäss wissenschaftlichen Erhebungen bei der jüngeren Generation (15- bis 29-Jährige) heute über 50 Prozent als «news-depriviert».²⁶ Das heisst, sie interessieren sich nicht oder kaum für das politische Geschehen in ihrem Umfeld. Informationen rund um die Politik beziehen sie ausschliesslich über die sozialen Plattformen. Das in den letzten Monaten entstandene politische Engagement der Jugend im Zusammenhang mit dem Klimawandel lässt aber hoffen, dass sich die junge Generation wieder stärker für allgemeine gesellschaftliche Themen zu interessieren beginnt.

Auf den sozialen Plattformen werden in der Regel vor allem jene Informationen geteilt, die ins eigene Umfeld passen. Eine kritische Beurteilung der jeweiligen Entwicklung fehlt, weil sich die Gruppe gegenseitig in den eigenen Überzeugungen bestärkt – dies unabhängig davon, ob die Informationen zutreffen oder nicht. Dazu kommt, dass emotionale und polarisierende Themen auf den Plattformen rasch eine überproportional hohe Resonanz erreichen. Die Plattformen haben einen entsprechend hohen Einfluss darauf, wie ihre Nutzerinnen und Nutzer die Gesellschaft wahrnehmen. Statt die Arbeit der Behörden über eine kritische Beurteilung der diesbezüglichen Medienberichterstattung zu begleiten, verstärkt sich bei gewissen Nutzerinnen und Nutzern die Tendenz, plakative und populistisch geprägte Meinungsbeiträge unkritisch über die Plattformen zu teilen. Andere könnten sich ganz von der Politik abwenden.

Das Wachstum beim Konsum der sozialen Plattformen und – damit direkt verbunden – das Abwenden von den klassischen Medien wirken sich insbesondere auf das Interesse an der lokalen und regionalen Arbeit der Behörden aus. Die Kantone sind davon besonders betroffen, weil ihnen aufgrund der «Halbdistanz» zur Bevölkerung das Unmittelbare fehlt: Wenn es bei der Gemeinde in der Kehrtafelstocherung stockt, ist das von unmittelbarer Bedeutung für die Anwohnerinnen und Anwohner und löst auf Gemeindeebene entsprechendes Interesse an einer Lösung aus. Doch kantonale Themen – obwohl genauso wichtig – haben oft nicht die unmittelbare Nähe und den direkten Bezug zu den Anliegen und den Sorgen der Bevölkerung.

²⁵ S. Antwort auf die [Interpellation 178-2017: Kein Berner Medieneinheitsbrei aus Zürich!](#)

²⁶ Eisenegger, Referat vom 1.3.2019

Wenn das Interesse und zusätzlich auch der Überbringer in Form von umfassender redaktionell aufbereiteter Lokalberichterstattung fehlen, dann geht diese Information verloren. Die Kantone orten denn auch Defizite bei der Berichterstattung über ihre politischen Angelegenheiten, konstatierte die *NZZ* kürzlich.²⁷

Der rückläufige Konsum von journalistisch aufbereiteter Medieninformation birgt Risiken für das Gemeinwesen, leisten die Medien doch einen ganz wichtigen Beitrag für die Gesellschaft. Zum einen, indem sie verifizieren, ob Informationen stimmen. Zum anderen liefern sie für die Konsumenten und Konsumentinnen einen Mehrwert, indem sie die Informationsflut einordnen und in Form von Meldungen und Berichten verständlich aufbereiten und kommentieren. Die klassischen Medien helfen den Bürgerinnen und Bürgern zu unterscheiden zwischen Relevantem und der Flut von Gerüchten, Propaganda und Andeutungen, welche im System der sozialen Plattformen entstehen. Sie erfüllen damit eine wichtige Rolle als Garanten einer verlässlichen und kritischen Wiedergabe der offiziellen Verlautbarungen und als unabhängige Institutionen, welche die Arbeit der Behörden mit einem kritischen Auge begleiten.²⁸

Gerade der in Kapitel 3.2 beschriebene Konzentrationsprozess der Schweizer Presse geht zu Lasten der lokalen Berichterstattung. Die Medien(finanzierungs)krise zeigt sich dort zuerst, was dazu führt, dass lokale Bezüge und lokale Sichtweisen verloren gehen. Bei den Lokalseiten und Lokalredaktionen wurde in den letzten zwei Jahrzehnten besonders gespart. Immer weniger Journalistinnen und Journalisten müssen immer mehr Artikel liefern. Diese Entwicklung zeigt sich am Beispiel der Zeitung *Der Bund*: Im Juni 2001 verfügte die Zeitung im Lokalteil (mit den vier Ressorts Stadt, Region, Biel-Seeland und Kanton) über 34,9 Vollzeitstellen mit 53 Mitarbeitenden. Demgegenüber stehen heute für sämtliche in Bern produzierten Inhalte der Ressorts Lokales und Kultur sowie das Herstellen des Bern-Bezugs von nationalen Texten in den Bereichen Inland, Wirtschaft und Sport nur noch rund 24 Stellen zur Verfügung.²⁹ All diese Faktoren führen dazu, dass Lokaljournalisten immer weniger lokal verankert sind. Dies wiederum hat zur Folge, dass ihnen Geschichten nicht mehr «zufliegen», da man sich ja am Ort des Geschehens nicht mehr kennt.³⁰

Unter diesen Umständen ist kaum zu vermeiden, dass die Lokalberichterstattung – insbesondere in der Presse – zunehmend an Breite und Tiefe einbüsst. Dies wiederum hat neben den bereits erwähnten Verhaltensänderungen zur Folge, dass sich Zeitungskonsumenten vermehrt die Frage stellen, ob sie eine Lokalzeitung brauchen.

Problematisch an dieser verschärften Entwicklung im Bereich der Lokalberichterstattung ist aus Sicht des Regierungsrates, dass sie einen direkten Zusammenhang zum Funktionieren unserer direktdemokratischen Staatsform hat. So konnte Professor Daniel Kübler in einer Studie nachweisen, dass die Stimmbeteiligung in lokalen Angelegenheiten umso tiefer ist, je weniger die Medien über Lokalpolitik berichten. Dies, weil «Gemeindepolitik davon lebt, dass sie breit debattiert wird». Wenn es keine lokale Öffentlichkeit mehr gibt, wird es für die Behörden schwieriger, auf die Anliegen der Bevölkerung einzugehen und breit abgestützte Entscheide zu fällen. Ein Teil der Bürger und Bürgerinnen werde vom politischen Diskurs abgehängt und lehne dann konfliktive Geschäfte an der Gemeindeversammlung oder Urne eher ab. Ohne kritische Öffentlichkeit werde die Gemeindepolitik unberechenbarer, so sein Fazit.³¹

²⁷ «Hilfe für den Online-Journalismus», Artikel in der *NZZ* vom 19.5.2018

²⁸ Bereits vor 18 Jahren haben Bill Kovach und Tom Rosenstiel diese Rolle der Medienschaffenden auf den Punkt gebracht: «The primary purpose of journalism is to provide citizens with the information they need to be free and self-governing» (Bill Kovach & Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*, 2001).

²⁹ Angaben zu 2001 von Stefan Wyler, damals Leiter Kantonsressort, sowie zu 2019 von Patrick Feuz, Chefredaktor des *Bund*

³⁰ Referat von Nina Fargahi, Chefredaktorin der Zeitschrift *Edito*, anlässlich einer Retraite der Geschäftsleitung der Staatskanzlei am 18.1.2019

³¹ <https://www.kommunalmagazin.ch/politik/journalisten-duerfen-nicht-zu-propagandisten-der-gemeinden-werden>; Daniel Kübler ist Professor für Demokratieforschung und Public Governance am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Leiter der Abteilung für Allgemeine Demokratieforschung am Zentrum für Demokratie in Aarau

Was für die Gemeindepolitik gilt, lässt sich auch auf den Kanton Bern übertragen. Die Kantonspolitik braucht daher nach Auffassung des Regierungsrats eine fundierte und kritische Begleitung durch die vierte Gewalt. Fällt diese Begleitung weg, so sinkt das Interesse der Stimmberechtigten an der Politik im Allgemeinen und den jeweiligen Abstimmungsvorlagen im Besonderen. Dies wiederum führt zu einem Rückgang der Stimmbeteiligung und letztlich zu einer Aushöhlung unseres demokratischen Staatssystems.

4 Grundsätzliche Überlegungen zur Medienförderung

4.1 Handlungsbedarf?

In der westeuropäischen Zivilgesellschaft ist die Rolle der Medien als unabhängige vierte Gewalt im Staatswesen breit akzeptiert: Die Medien tragen zur gesellschaftlichen Orientierung bei und dienen als Forum für Informationen und Meinungen. Dazu kommt ihre kontrollierende Rolle gegenüber dem Staat, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Diese Rolle der Medien entspricht den Erwartungen an ein funktionierendes demokratisches System. Die Diskussion über die Medienförderung führt über die grundlegende Frage, ob nicht die Gefahr besteht, dass eine aktive Rolle des Staates bei der Mitfinanzierung der Medien deren redaktionelle Unabhängigkeit einschränkt.

In der Zivilgesellschaft und damit auch in der Politik herrschen unterschiedliche Auffassungen, ob und wie auf die Entwicklung, welche die Medienbranche in den letzten Jahrzehnten durchlaufen hat, zu reagieren ist. So hat zum Beispiel die kantonal-bernische Legislative vor 20 Jahren ein Gesetz zur Medienförderung abgelehnt, weil damals eine Mehrheit des Parlaments der Auffassung war, die Medien könnten ihre Rolle als vierte Gewalt im Kanton Bern angemessen ausüben und bräuchten deshalb keine staatliche Förderung. Eine starke Minderheit äusserte diesbezüglich Zweifel und wollte auf die Gesetzesdebatte eintreten.

Diese Frage hat sich seither nicht geklärt. Es besteht zwar Einigkeit, dass sich die Situation der Presse seither komplett verändert hat. Bezüglich der Rolle der Presse als Basis für einen Meinungspluralismus, aber auch bezüglich des Medienverhaltens der Bevölkerung ist die heutige Situation nicht mehr vergleichbar mit Ende der Neunzigerjahre.

Aber ob es letztendlich im Medienbereich zu einem Marktversagen kommen wird, das aus politischer Sicht eine aktive Rolle des Staates erfordert, lässt sich nicht voraussagen. Tatsache ist, dass die rasch fortschreitende Konzentration der Zeitungslandschaft die Meinungspluralität verringert. Tatsache ist auch, dass insbesondere die Presse mit immer knapper dotierten Redaktionen immer weniger Leserinnen und Leser erreicht. Weiter ist zu befürchten, dass ohne Fördermassnahmen die Berichterstattung zu lokalen und regionalen Themen zu verarmen droht. Dies auch, weil sich Radio- und TV mit ihren spezifischen Sendegefässen nicht in der Breite und Tiefe solchen Themen widmen können. Über die Online-Medien besteht hingegen das Potenzial, um der rückläufigen Entwicklung der Presselandschaft zu begegnen.

Die Folgen, welche eine Verarmung der lokalen und regionalen Medienberichterstattung haben kann, wurden in den vorangehenden Kapiteln beschrieben. Nach Auffassung des Regierungsrats sind sie in die Überlegungen zu einem möglichen staatlichen Engagement im Bereich der indirekten Medienförderung miteinzubeziehen.

4.2 Modalitäten möglicher Förderung

Grundsätzlich bestehen zwei Modelle der Medienförderung:

- *Direkte Medienförderung*: Die direkte Förderung kommt unmittelbar dem Medienunternehmen zugute. Direkte Massnahmen sind etwa die Auszahlung von Zuschüssen, meist unter Voraussetzung gewisser Kriterien, oder die teilweise oder vollständige Rückvergütung von Ausgaben für den Zeitungsversand (Vertriebsförderung).

- *Indirekte Medienförderung*: Die indirekte Förderung bringt nicht primär den einzelnen Medienunternehmen Vorteile, sondern unterstützt die Medienbranche als Ganzes oder einzelne Zweige (Zeitungen, Radio, TV, online). Eine indirekte Förderung ist zum Beispiel eine geringere Besteuerung von Zeitungsunternehmen oder die finanzielle Unterstützung von Agenturen, welche die gesamte Branche mit redaktionellen Beiträgen bedienen.³²

Neben der Grundsatzfrage der direkten oder indirekten Förderung stellen sich wichtige Detailfragen: Fördert der Staat ganz allgemein oder macht er es selektiv? Unterstützt er alle Medien oder nur die besonders leidende Presse, welcher der Bund heute einzig über vergünstigte Posttarife hilft? Sollten zum Beispiel auch textbasierte Online-Medien, die heute ebenfalls unter prekären finanziellen Verhältnissen tätig sind, unterstützt werden? Was sind die Bedingungen und Voraussetzungen für ein Engagement des Staates? Wie kann sichergestellt werden, dass die Grundsätze der Medienfreiheit und der staatlichen Nichteinmischung in redaktionelle Inhalte respektiert werden? Werden regional verankerte Medien eher unterstützt? Ist die Förderung zeitlich befristet? Beschränkt sich die Förderung auf finanzielle Zuschüsse? Werden die geförderten Medien über Leistungsvereinbarungen gebunden – und allenfalls auch sanktioniert? Oder kann der Staat selber mehr tun, um die Interaktion mit der Bevölkerung und so das Interesse und die Partizipation am Gemeinwesen zu erhöhen respektive zu intensivieren?

Sodann stellt sich aufgrund der geschilderten Veränderungen im Konsumverhalten auch die Grundsatzfrage, ob es richtig ist, in ein Produkt zu investieren, das immer weniger nachgefragt wird. Belebt die Förderung tatsächlich die Nachfrage – oder trägt der Staat mit seiner finanziellen Intervention bloss dazu bei, eine unvermeidbare Entwicklung zu verzögern? Denn heute ist schwer abzuschätzen, ob eine Medienförderung – sei sie direkt oder indirekt – die erwartete Wirkung erzeugen würde und insbesondere die gefährdete Presse mit staatlicher Unterstützung den Marktkräften trotzen könnte.

All diese Überlegungen müssten in die Entscheide über mögliche Fördermodelle einfließen, falls sich der Kanton Bern in diesem Bereich engagieren will. Falls dies von der Politik als notwendig erachtet wird, müssten die zuständigen Behörden allfällige Massnahmen mit Blick auf die raschen Veränderungen in der Medienlandschaft möglichst bald ergreifen. Der politische Meinungsbildungsprozess und das Erarbeiten von gesetzlichen Grundlagen beanspruchen Zeit, und allfällige Fördermassnahmen brauchen eine Weile, um ihre publizistische Wirkung im Bereich der Medienvielfalt zu entfalten – und zwar gesamtkantonal, aber auch in den Regionen des Kantons, wie es die beiden politischen Vorstösse fordern, welche diesem Bericht zu Grunde liegen.

4.3 Medienförderung in Europa

Indirekte Medienförderung gibt es fast in allen Ländern Europas. Allerdings konzentriert sich die heutige Medienförderung praktisch überall auf die klassischen Medien Print, Radio und Fernsehen. Dabei fördern die Staaten wie die Schweiz indirekt über Steuererleichterungen und Tarifiereduktionen bei der Distribution. Auch staatliche Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden und die Medienforschung sowie die Unterstützung von Agenturen sind verbreitet. Eine plattformunabhängige Medienförderung, die auch die Online-Medien miteinbezieht, gibt es nur in wenigen Mitgliedsländern der EU.

Direkte Pressesubventionen gibt es in unterschiedlichem Umfang und Ausgestaltung in Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden. Mit 95,7 Millionen Euro wendete im Jahr 2014 Italien mit Abstand am meisten Geld dafür auf,

³²Vgl. auch Bericht der Universität Zürich zuhanden der Regierung des Kantons St. Gallen vom 6.9.2018, Seite 25

gefolgt von Schweden mit 59,8 Millionen Euro und Dänemark mit 53,4 Millionen Euro. In Österreich beliefen sich die Ausgaben dafür auf 10,8 Millionen Euro.³³

4.4 Entwicklungen auf Bundesebene

Auf eidgenössischer Ebene laufen Arbeiten, um die Situation bei den Medien rechtlich neu zu regeln und allenfalls die Erosion im Pressebereich mit zusätzlichen Fördermassnahmen zu bremsen. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) führte in der zweiten Jahreshälfte 2018 eine Vernehmlassung zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien durch. Dieses soll das bestehende Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) ablösen sowie die Möglichkeit eröffnen, dass künftig neben Radio und Fernsehen auch Online-Medien Subventionen für den medialen Service public beantragen können.

In über 250 Stellungnahmen äusserten sich die Teilnehmenden grossmehrheitlich negativ zum Entwurf. Kritisiert wurde von fast allen Seiten die als nicht mehr zeitgemäss beurteilte Unterscheidung zwischen den Kanälen (Online, Print), die auch als Diskriminierung der Print-Medien empfunden wird. Ein Mediengesetz, das sich an den künftigen Entwicklungen orientiert, könne weder die Presse noch soziale Plattformen und Suchmaschinen ausklammern, wurde verschiedentlich moniert. Über einen Medienbeitrag wurde nach der Vernehmlassung zudem kritisiert, dass der Entwurf auch keine Antworten auf aktuelle, Demokratie-relevante Phänomene wie Fake News, Social Bots und Roboterjournalismus kenne.³⁴

Der Regierungsrat betonte in seiner Stellungnahme seine Erwartungen bezüglich der breiten Verankerung der SRG und brach eine Lanze für die Förderung von Radiostationen, die in dünn besiedelten Gebieten tätig sind, sowie für die Unterstützung von Medien, die in zwei Sprachen senden. Gleichzeitig begrüsst er, dass das Gesetz auch eine Unterstützung von Nachrichtenagenturen wie Keystone-SDA ermöglicht.

Aufgrund der vielen kritischen Rückmeldungen ist davon auszugehen, dass das Überarbeiten der Vorlage einige Zeit beansprucht. Möglicherweise wird der Bund die Gesetzgebungsarbeiten sogar einstellen. Damit kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden, ob der Bund seine Rolle im Bereich Medienförderung künftig ausbauen wird.

Daneben sind auf Bundesebene mehrere parlamentarische Vorstösse hängig, die eine verstärkte indirekte Förderung der Presse ermöglichen möchten.³⁵ Wie dies finanziert werden soll, ist allerdings umstritten. Nach Auffassung des Verlegerverbands hat sich die Situation der Presse in den letzten zwei Jahren so dramatisch verschlechtert, dass das Postgesetz rasch angepasst werden sollte, um den Förderbeitrag zu erhöhen.³⁶ Ein neuer Verfassungsartikel zur Medienförderung durch den Bund wäre zwar zu begrüßen, dessen Erlass brauche jedoch zu viel Zeit.³⁷

4.5 Medienförderung in anderen Kantonen

Medienförderung auf kantonaler Ebene war bis vor kurzem in anderen Kantonen kaum ein Thema. Die Diskussion hat aber aufgrund der rasch voranschreitenden Konzentration in der Branche an Fahrt aufgenommen. So hat zum Beispiel die Regierung des Kantons St. Gallen die Universität Zürich beauftragt aufzuzeigen, wie der Kanton vor dem Hintergrund der Digitalisierung sowie der Veränderung in der Medienstruktur, des Informationsnutzungs- und des Kommunikationsverhaltens eine neue Medien- und Kommunikationspolitik institutionalisieren

³³ Bericht des wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestags: «Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern», 2017. In Italien soll die Presseförderung stark reduziert werden (siehe: «Das Ende des kritischen Journalismus», in «Der Spiegel», Ausgabe vom 10.5.2019).

³⁴ «Zuerst die Verfassung, dann das Gesetz», Gastbeitrag von Professor Urs Saxer, NZZ vom 6.4.2019

³⁵ Vgl. Anhang 1

³⁶ Vgl. Kap. 5.1

³⁷ Radio SRF1, Echo der Zeit vom 14.3.2019

kann.³⁸ Auch im Kanton Waadt läuft auf politischer Ebene eine Diskussion über die Möglichkeiten der Medienförderung. Schliesslich erarbeitet die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit unter dem Arbeitstitel «Medienwandel und Medienkonzentration im föderalen Bundesstaat» derzeit Grundlagen zur Frage, wie sichergestellt werden kann, dass sich die Bevölkerung auch in Zukunft mit dem Staatswesen auseinandersetzt.

Ansonsten beschränken sich die Aktivitäten der Kantone, Städte und Gemeinden bisher auf punktuelle Fördermassnahmen im Printbereich. Nachfolgend einige Beispiele, auch aus dem Fürstentum Liechtenstein:

- **Kanton Graubünden:** In Graubünden wird aktuell unter dem Namen «Fundaziun Medias Rumantschas» (FMR) bis Anfang 2020 eine unabhängige Nachrichtenagentur in der Form einer Stiftung aufgebaut.³⁹ Diese soll eine zwölfköpfige Printredaktion installieren und die produzierten Texte primär den rätoromanischen Zeitungen kostenlos zur Verfügung stellen. FMR soll aber nicht nur die Presse fördern, sondern die gesamte rätoromanische Medienlandschaft mit drei Zeitungen inkl. der Tageszeitung *La Quotidiana* sowie dem Rätoromanischen Radio und Fernsehen RTR. Ziel ist es, den rätoromanischen Medienplatz zu stärken und auch in Zukunft Angebote in Ton, Bild und Text zu gewährleisten. An der Finanzierung beteiligen sich der Bund und der Kanton Graubünden.⁴⁰
- **Kanton Freiburg:** Die Freiburger Kantonalbank und das Energieunternehmen «Groupe E» sind Aktionäre der Zeitung *La Liberté* in Freiburg. Die beiden halbstaatlichen Betriebe tragen damit zum Überleben von *La Liberté* bei.
- **Lausanne:** Die Stadt Lausanne investiert jährlich 170'000 Franken in die wöchentlich erscheinende Gratispublikation *LausanneCités*. Zudem stellt die Stadt 70'000 Franken zur Verfügung, um in anderen Zeitungen der Region Inserate zu kaufen.
- **Nyon:** Die Stadt Nyon garantiert der Zeitung *La Côte* den Kauf eines festen Inseratevolumens von ca. 100'000 Franken pro Jahr.
- **Mies (VD):** Die Gemeinde Mies finanziert für ihre 50 Gemeinderätinnen und Gemeinderäte je ein Jahresabonnement der Zeitung *La Côte*.
- **Fürstentum Liechtenstein:** 2017 erhielten das Volksblatt einen Förderungsbeitrag von 675'000 Franken und das *Vaterland* einen Beitrag von 953'000 Franken.

5 Rechtliches

5.1 Rechtliche Grundlagen der Medienförderung auf Bundesebene

Gemäss Artikel 93 Absatz 1 BV ist die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen Sache des Bundes. Damit besteht im Bereich von Radio und Fernsehen eine ausschliessliche Regelungskompetenz des Bundes. Nach Meinung des Bundesrates schliesst Art. 93 BV auch elektronische Medien mit ein, weshalb die Norm auch als Verfassungsgrundlage für ein Mediengesetz, unter Ausschluss der gedruckten Presse, herangezogen werden kann.⁴¹

³⁸ St. Gallen: Kantonale Medien- und Kommunikationspolitik sowie Staats- und Verwaltungskommunikation (Behördenkommunikation) unter digitalen Bedingungen, Bericht der Universität Zürich vom 6. September 2019

³⁹ [Medienmitteilung](#) Lia Rumantscha vom 25.3.2019

⁴⁰ Die FMR entsteht aus der «Agentura da Novitads Rumantscha» (ANR), die von Bund und Kanton unterstützt wird. Dabei handelt es sich jedoch nur indirekt um Medienförderung, konkret geht es um eine Spezialfinanzierung für den romanischen und italienischen Sprachbereich im Kanton Graubünden. Zur Förderung durch den Kanton GR vgl. [Sprachengesetz](#) Graubünden Artikel 11, [Sprachenverordnung](#) Graubünden Artikel 11. Derzeit wird die Förderung neu ausgearbeitet. Federführend ist das Amt für Kultur im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement. Zudem wurde der Regierungsrat des Kantons Graubünden 2018 vom Grossen Rat beauftragt, einen Bericht zur Situation der Medien im Kanton Graubünden und Möglichkeiten der Medienförderung auszuarbeiten (vgl. <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx>)

⁴¹ Die Frage, ob die Regelungskompetenz des Bundes für die fernmeldetechnische Verbreitung tatsächlich auch jene Medien einschliesst, die mit dem Aufkommen des Internets möglich wurden, ist umstritten. So positioniert sich zum Beispiel *Die*

Gestützt auf die erwähnte Bestimmung hat der Bund das RTVG erlassen, welches auch Fördermassnahmen vorsieht. Auf dieser Basis erhalten neben der SRG auch lokale und regionale Fernseh- und Radiostationen Geld vom Bund (Anteil an den Empfangsgebühren). Im Jahr 2016 belief sich der Förderbeitrag auf insgesamt 60,75 Millionen Franken. Ab 2019 sollen die privaten Anbieter insgesamt 81 Millionen Franken aus dem Erlös der Abgabe für Radio und Fernsehen erhalten. Im Kanton Bern sind dies alle Lokalradios (mit Ausnahme von *Radio Bern1* und *Energy Bern*) sowie die beiden Regionalfernsehen *TeleBärn* und *TeleBielingue*.

Demgegenüber hat der Bund keine Kompetenz, im Bereich der gedruckten Medien zu legislieren. Dementsprechend enthalten weder die Verfassung noch die eidgenössische Gesetzgebung eine Grundlage für eine direkte Presseförderung. Da jedoch das Postwesen und teilweise auch das Steuerwesen in der Zuständigkeit des Bundes liegen, kann der Bund die Presse indirekt über die Post- und die Steuergesetzgebung fördern, was er über vergünstigte Posttarife seit 170 Jahren auch tut. Der Betrag von 30 Millionen Franken im Jahr ermöglicht es, über 140 Zeitungen mit einer Auflage zwischen 1'000 und 40'000 Exemplaren bei der Distribution zu unterstützen.⁴² Dazu kommt, dass für Zeitungsabonnemente ein tieferer Mehrwertsteuersatz gilt. Die Einnahmeeinbusse für den Bund liegt in diesem Bereich bei rund 70 Millionen Franken im Jahr.

Bei allen Formen der Presseförderung haben sich staatliche Organe an den Grundsatz der Medienfreiheit gemäss Artikel 17 BV zu halten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verbietet die Medienfreiheit dem Staat, Förderungsmassnahmen an Meinungen oder Tendenzen von Presseerzeugnissen anzuknüpfen und sich auf diese Weise Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu verschaffen; es steht dem Staat indessen frei, meinungsneutrale Presseförderung zu betreiben, solange die gewählten Kriterien sachbezogen und nicht diskriminierend sind.⁴³

5.2 Rechtliche Grundlagen der Medienförderung auf Stufe Kanton Bern

Die Kantonsverfassung verpflichtet den Staat, die «Unabhängigkeit und Vielfalt der Informationen» zu unterstützen (Art. 46 KV). Damit schafft sie in allgemeiner Form die rechtliche Basis für allfällige kantonale Förderungsmassnahmen. Nicht anders als auf Bundesebene müssten diese jedoch mit Artikel 17 BV (Medienfreiheit) vereinbar sein. Ausserdem ist eine indirekte Medienförderung durch den Kanton nur im Rahmen der kantonalen Kompetenzen möglich. Nicht zulässig wäre daher etwa der kürzlich vom Verband der Berner Zeitungsverleger ins Spiel gebrachte Vorschlag, wonach der Kanton über eine steuerliche Abzugsfähigkeit der Kosten für Zeitungsabonnemente die Medien fördern solle. Eine solche Massnahme stünde im Widerspruch zu Artikel 9 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14), welcher eine abschliessende Aufzählung der zulässigen Abzüge enthält.

Unabhängig von der ausschliesslichen Regelungskompetenz des Bundes im Bereich Radio und TV (s. Kap. 5.1) können lokale und regionale Veranstalter jederzeit durch den Kanton gefördert werden (im Bereich elektronischer Medien könnte hier allerdings die Definition der Kriterien «lokal» und «regional» unter Umständen Schwierigkeiten bereiten).

Der Kanton Bern verfügt derzeit nicht über ein Medienförderungsgesetz. Allerdings stand ein solches bereits einmal zur Diskussion: Im Jahre 1993 hatte der Regierungsrat den Auftrag erhalten, den Entwurf eines Medienförderungsgesetzes (MFG) auszuarbeiten. Der Geset-

Republik als ein «digitales Magazin» für Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Es wird zu klären sein, was bei elektronischen Textmedien stärker gewichtet wird: Der Magazin- resp. Zeitungscharakter als Presseerzeugnis oder die ausschliessliche Verbreitungsart über das Internet. Ein Gesetz, das wie das geltende Radio- und TV-Gesetz nur den Rundfunk regle, reguliere «an der Wirklichkeit vorbei» und verwirkliche medienpolitische Ziele immer weniger, so die Kritik («Zuerst die Verfassung, dann das Gesetz», Gastbeitrag von Professor Urs Saxer, NZZ vom 6.4.2019).

⁴² Neben dem erwähnten Auflageumfang gelten u.a. folgende Kriterien für die indirekte Förderung über reduzierte Posttarife: Mindestens wöchentliches Erscheinen, der redaktionelle Anteil liegt bei mindestens 50 Prozent und die Zeitung darf sich nicht mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden. Die geförderten Berner Zeitungen sind in Kapitel 3.3.1 aufgeführt.

⁴³ BGE 120 Ib 142

zentwurf des Regierungsrats sollte auf der Basis von Artikel 46 KV eine rechtliche Grundlage für die Förderung der Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen durch den Kanton schaffen. Der im Dezember 1997 vorgelegte Entwurf bildete damals nach dem Informationsgesetz und der Informationsverordnung den Abschluss verschiedener Erlasse im Medienbereich.⁴⁴ Mit dem neuen Gesetz hätte der Kanton in erster Linie günstige Rahmenbedingungen für die freie Entwicklung der Medien und für die Vielfalt des Informationsangebots schaffen wollen. Finanzielle Beiträge an einzelne Medien sollten nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Vorgesehen war, dass eine kantonale Medienkommission den zuständigen Behörden bei der Umsetzung der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen beratend zur Seite stünde.⁴⁵

Entgegen dem Antrag des Regierungsrats und der vorberatenden Kommission beschloss der Grosse Rat am 1. September 1998 mit 91 zu 80 Stimmen, *nicht* auf die Vorlage einzutreten. Der Entwurf hatte nach breiten Hearings mit Fachpersonen schon in der Kommission keine grosse Begeisterung ausgelöst. Prägend für die Diskussion war die schlechte Finanzlage des Kantons, denn ursprünglich waren mehrere Millionen Franken für die Medienförderung vorgesehen. In verschiedenen Voten wurde betont, dass Artikel 46 KV den Staat nicht verpflichtete, die Medien aktiv zu fördern. Die Befürworter betonten, dass Lokalzeitungen im politischen Kontext eine weitaus grössere Bedeutung und Glaubwürdigkeit hätten als die grossen Tageszeitungen. Der Souverän auf Stufe Kanton und Gemeinden brauche ein publizistisches Angebot, das seiner Kleinräumigkeit entspreche, sonst blieben die Ansprüche der Demokratie auf der Strecke.⁴⁶ Mit dem Entscheid des Grossen Rates, kein Gesetz zur Medienförderung zu erlassen, verschwand das Thema aus der politischen Diskussion im Kanton Bern.

Auf einer eigenen Rechtsgrundlage werden die beiden französischsprachigen Lokalradios *Canal 3* und *Radio Jura Bernois* finanziell gefördert. Mit dem Gesetz vom 13.09.2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG, BSG 102.1) verfügt der Kanton Bern über eine rechtliche Grundlage für die Förderung von französischsprachigen Radios. Gemäss Artikel 63 SStG kann der Kanton «einem lokalen oder regionalen Veranstalter von Radioprogrammen im Berner Jura sowie einem französischsprachigen lokalen oder regionalen Veranstalter von Radioprogrammen im zweisprachigen Amtsbezirk Biel Finanzhilfe gewähren». Eine allgemeine Grundlage für Presseförderung enthält das Gesetz aber nicht. Um eine Förderung der französischsprachigen Presse des Kantons zu ermöglichen, müsste somit entweder das Informationsgesetz angepasst oder die Presseförderung explizit in das Sonderstatutgesetz aufgenommen werden.

6 Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern

Wie die rechtliche Analyse zeigt, schliesst die kantonale Verfassung eine direkte Presseförderung durch den Kanton Bern nicht aus. In seiner Antwort auf die Motionen 174-2017 und 184-2017 hat sich der Regierungsrat indessen gegenüber dem Grossen Rat ablehnend zur direkten Medienförderung geäussert. Er teilt in dieser Frage die Haltung des Verbands Schweizer Medien, wonach eine freie Presse mit starken Medienhäusern keine Subventionen, sondern gute Rahmenbedingungen braucht. Bei einer direkten Medienförderung durch den Staat besteht die Gefahr, dass die Unternehmen davon abhängig werden und Marktstrukturen erhalten bleiben.⁴⁷

⁴⁴ Gesetz über die Medienförderung (Medienförderungsgesetz, MFG), Entwurf vom 17.12.1997. Zuvor waren das neue Informationsgesetz und eine Informationsverordnung in Kraft gesetzt worden.

⁴⁵ Aus dem Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend Gesetz über die Medienförderung

⁴⁶ Tagblatt des Grossen Rates vom 1.9.1998, Seiten 515 bis 522

⁴⁷ Auch die Ostschweizer Regierungskonferenz hat sich z.B. explizit gegen eine direkte Medienförderung ausgesprochen. Ihre Medienmitteilung vom 14.3.2019: «Eine ausgewogene regionale Berichterstattung ist von grundlegender Bedeutung, damit der Souverän seine demokratischen Rechte und Pflichten verantwortungsvoll wahrnehmen kann. Die kantonale Medienpolitik muss allerdings die Pressefreiheit jederzeit respektieren. Deshalb ist auf eine *direkte* Medienförderung weiterhin zu verzichten.»

Allerdings erscheint zunehmend ungewiss, ob die bislang vorherrschende Skepsis der Medienhäuser gegenüber einer direkten Medienförderung angesichts der raschen, sich wirtschaftlich immer stärker zuspitzenden Entwicklung der Branche auch in Zukunft anhalten wird. So engagiert sich der Verband Schweizer Medien seit mehreren Monaten dafür, dass der Bund die Zeitungen mit einer deutlich stärkeren Senkung der Postgebühren zusätzlich fördert. Der nächste Schritt könnte ein Gesuch an die Politik um direkte Fördergelder sein, weil sich das Presseangebot trotz des Ausbaus der Online-Kanäle nicht mehr wirtschaftlich betreiben lässt.⁴⁸

Die im Folgenden aufgeführten Massnahmen zur direkten und indirekten Medienförderung widerspiegeln die derzeit breit geführte Diskussion über ein mögliches Engagement des Staates zur Unterstützung der Medien. Sollte der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragen, die Thematik weiter zu verfolgen, werden die vier in Kapitel 6.2 priorisierten indirekten Massnahmen detailliert zu prüfen sein. Dabei ist durchaus denkbar, dass sich einzelne Massnahmen als nicht umsetzbar herausstellen werden. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass sich mit der vertieften Bearbeitung der Problematik neue Möglichkeiten der Medienförderung eröffnen.

6.1 Mögliche Massnahmen zur *direkten* Medienförderung

Folgende Massnahmen der direkten Medienförderung durch den Staat werden in Fachkreisen und der Wissenschaft hauptsächlich diskutiert:

- Online-Medien finanziell unterstützen
- Vermehrt Werbeflächen kaufen resp. Radio- und TV-Spots finanzieren
- Beiträge an die Lohnkosten von Medienschaffenden leisten

Der Regierungsrat ist aus den bereits erwähnten Gründen (gute Rahmenbedingungen statt Subventionen, Gefahr einer Abhängigkeit vom Staat, Mehrkosten für die Steuerzahler, keine staatliche Aufgabe) der Auffassung, dass der Kanton Bern keine direkten Fördermassnahmen zugunsten der Medien ergreifen sollte. Der vorliegende Bericht geht aus diesem Grund nicht weiter auf solche Massnahmen ein.

6.2 Mögliche Massnahmen zur *indirekten* Medienförderung: Erste Priorität

6.2.1 Basisdienste in Bern und Biel von Keystone-SDA finanziell fördern

Die Nachrichtenagentur Keystone-SDA betreibt heute in Bern ein rund drei Arbeitsstellen umfassendes Büro, das ausschliesslich Nachrichten aus der Region für die abonnierten Berner Medien verarbeitet. Auch in Biel betreibt die SDA ein Büro, das die Medien mit Meldungen in französischer Sprache beliefert. Die Agentur steht allerdings unter hohem Druck, die Kosten weiter zu senken. Damit stellt sich die Frage, was bei Keystone-SDA passiert, falls sich die Situation auf dem Medienplatz Bern und Biel weiter zuspitzen sollte.

Mögliche Fördermassnahmen: Mit einem direkten Förderbeitrag des Kantons an die beiden Berner Büro von Keystone-SDA könnte die Agentur die Kosten für ihre Beiträge zuhanden der anderen Berner Medienredaktionen senken. Die tieferen Bezugskosten für Keystone-SDA könnten den Berner Medien dienen, um den eigenen Aufwand zu senken oder das eingesparte Geld in den Ausbau des Informationsangebots zu investieren. Eine personell stärker dotierte SDA-Regionalredaktion könnte zudem in grösserem Umfang über kantonale Themen berichten und so den Berner Medien ein breiteres News-Angebot zur Verfügung stellen.

⁴⁸ Auf lokaler Stufe hat innerhalb des Gemeinwesens bezüglich der direkten Medienförderung zum Teil bereits ein Umdenken stattgefunden, s. einige der Beispiele in Kap. 4.4

Haltung des Regierungsrats: Da eine solche Massnahmen dem Kanton und allen kantonalen Medien dienen würde, wird sie als prüfenswert erachtet. Dazu kommt, dass der Bund die SDA ebenfalls fördert.⁴⁹

6.2.2 Gemeinsame Informations-Online-Plattform für Medien, Parteien, Gemeinden sowie Verbände aufbauen und betreiben

Der Staat könnte Online-Medien indirekt fördern, indem er den Aufbau von digitalen Plattformen unterstützt. Diese digitalen Plattformen könnten Redaktionen oder einzelnen Medienschaffenden zur Publikation von journalistischen Text-, Audio- und Video-Beiträgen zur Verfügung gestellt werden. Kriterium für den Zugang zur Plattform als Informationsvermittler wäre zum Beispiel der offizielle Eintrag ins Berufsregister für Journalistinnen und Journalisten oder die WEMF-Beglaubigung. Um die Grenze zwischen der staatlichen Förderung und dem journalistischen Produkt noch schärfer zu ziehen, könnte die Plattform über eine Stiftung zur Medienförderung finanziert werden (siehe Kapitel 6.2.4).

Mit «Fijou» (Association pour le financement du journalisme) wurde im Herbst 2017 in der Westschweiz auf privater Basis eine Plattform dieser Art gegründet, über welche der Journalismus finanziert werden soll. Fijou hat zum Ziel, die bei den französischsprachigen Kantonen und Städten sowie der Loterie Romande beschafften Mittel zur Finanzierung neuer Medien und eines «pacte de l'enquête» (direkte Unterstützung von Investigativprojekten durch professionelle Journalistinnen und Journalisten) sowie bestehender Zeitungen (beispielsweise durch Rückzahlung an bestimmte Abonnenten, z.B. Jugendliche) einzusetzen.⁵⁰ Die Verantwortlichen erhoffen sich beim Aufbau der Plattform auch finanzielle Unterstützung von den Kantonen und den Gemeinden.

Mögliche Fördermassnahmen: Technische Unterstützung beim Aufbau der digitalen Plattform. Zur Verfügung stellen von Hard- und Software.

Haltung des Regierungsrats: Die Massnahme erachtet der Regierungsrat als prüfenswert. Allerdings müsste sie sich auf das Bereitstellen der technischen Plattform (Hardware/Software) beschränken und dürfte nicht das Bereitstellen von Räumlichkeiten einschliessen.

6.2.3 Politik- und Medienkompetenz von jungen Nutzerinnen und Nutzern fördern

Die jüngere Generation nutzt die Medien in der Regel anders als die ältere. Dies zeigt sich insbesondere im Pressebereich, denn ein grosser Teil der rückläufigen Auflageentwicklung geht darauf zurück, dass den Zeitungen die Abonnentinnen und Abonnenten wegsterben. Aber auch das klassische Fernsehen verzeichnet eine rückläufige Entwicklung bei den Zuschauerzahlen, während die Nutzerzahlen des Radios als «Begleitmedium» relativ stabil bleiben.

Da der generelle Medienkonsum der jüngeren Generation gleichwohl hoch ist, besteht aus gesellschaftlicher Sicht die Herausforderung darin, der jungen Generation den Wert von journalistisch erarbeiteten Inhalten aufzuzeigen. Die Schule tut bereits einiges, denn sowohl auf der Sekundarstufe I als auch auf der Sekundarstufe II ist die politische Bildung und Medienkompetenz in den Lehrplänen verankert. Im Lehrplan 21 gehört es zu den überfachlichen Kompetenzen, dass Schülerinnen und Schüler lernen, mit Informationen sachgerecht umzugehen. Zum Bereich Medien gehört u.a., dass Schülerinnen und Schüler die Medienwelt kennenlernen und erfahren, wie sie diese nutzen können. Sie sollen Medienbeiträge verstehen lernen und deren Einfluss und Bedeutung für Kultur, Wirtschaft und Politik erkennen. Schliess-

⁴⁹ Gestützt auf Art. 44a der Radio- und Fernsehverordnung vom 9.3.2007 kann das UVEK auf Gesuch hin eine Leistungsvereinbarung mit einer Nachrichtenagentur von nationaler Bedeutung abschliessen. Gemäss der Leistungsvereinbarung vom 13.12.2018 unterstützt das UVEK die Keystone-SDA mit einer Finanzhilfe von maximal zwei Mio. Franken im Jahr. Der Vertrag läuft Ende 2020 aus. (www.bakom.admin.ch)

⁵⁰ https://www.impressum.ch/content/details/impressum-ist-gruendungsmitglied-von-fijou/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail

lich sollen sie auch in der Lage sein, Informationen aus verschiedenen Quellen gezielt zu beschaffen, auszuwählen und hinsichtlich Qualität und Nutzen zu beurteilen. Auf Stufe Gymnasium trägt das Fach Geschichte wesentlich zur Entwicklung kritischen Denkens bei. Es befähigt die Schülerinnen und Schüler, ihre politischen Rechte und Pflichten wahrzunehmen und vermittelt namentlich auch Medienkompetenzen.

Obwohl die Schule den bewussten und kompetenten Umgang mit Medien und damit auch die politische Bildung fördert, ist es bisher noch nicht gelungen, die jungen Menschen stärker zum Konsum von klassischen Medien zu bewegen. So bewegt sich zum Beispiel die Zahl der neu gelösten ePaper-Abonnemente nach wie vor auf tiefem Niveau.

Im Sinne der indirekten Medienförderung hat die Staatskanzlei deshalb ein Projekt gestartet, um die politische Teilhabe von jungen Menschen zu fördern und damit auch ihr Interesse an journalistisch aufbereiteter Information zu erhöhen. Im Fokus steht das Rathaus als politisches Zentrum des Kantons. In diesem Projekt versucht eine kantonale Arbeitsgruppe herauszufinden, welche Bedürfnisse die Lehrerinnen und Lehrer haben, wenn sie ihren Schülerinnen und Schülern den Zugang zur Politik im Kanton Bern erleichtern wollen, und welche Angebote für den Unterricht sie vom Kanton erwarten. Auf der Basis dieser Angaben werden sich die Verantwortlichen bemühen, den Zugang zur Politik für Jugendliche zu vereinfachen und damit attraktiver machen.

Auch das Polit-Forum Bern, zu dessen Trägern der Kanton gehört, stellt verschiedene Bildungsangebote bereit. Dazu gehören Führungen durch die laufenden Ausstellungen (inkl. didaktischem Lehrmaterial). Des Weiteren bietet das Polit-Forum Bern in Zusammenarbeit mit dem Verein «Demokreative» für Schulen aus dem Kanton Bern seit März 2019 sogenannte «Demokratiebausteine» an. In diesen angeleiteten Lernmodulen beschäftigen sich die Teilnehmenden mit grundlegenden Werten und Zielkonflikten in der Demokratie. Derzeit sind Module zu den Themen «Mitbestimmungsrechte» und «Mehrheitsentscheide» möglich. Zudem werden in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk «Schweiz debattiert» ab Herbst 2019 Debattearrangements angeboten. Das systematische Erarbeiten von Argumenten soll so die aktive Beteiligung an politischen Prozessen fördern. Beim Angebot «Spiel Politik» erhalten Oberstufenklassen die Möglichkeit, während zweier Projektstage die nationale Politik und den Gesetzgebungsprozess kennenzulernen.

Der Kanton beteiligt sich zusammen mit den Westschweizer Kantonen auch an «CinéCivic», ein Wettbewerb, der jungen Menschen zeigen soll, wie wichtig Abstimmungen und Wahlen sind.

Mögliche Fördermassnahmen: Ergänzende Unterrichtseinheiten, Seminare, Austausch von Schülerinnen und Schülern mit Politikerinnen und Politikern, Rathausführungen, ein spezielles Portal, Weiterführen der Mitfinanzierung des Polit-Forums Bern, usw.

Haltung des Regierungsrats: Prüfwürdige Fördermöglichkeit, die in Zusammenarbeit mit der Erziehungsdirektion vertieft werden sollte.

6.2.4 Aufbau einer Stiftung zur Medienförderung

Wenn der Staat Medien fördert, entsteht eine finanzielle Verbindung zwischen ihm und dem Medienunternehmen. Damit entsteht die Gefahr, dass die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien tangiert wird. Sollte sich die Politik entscheiden, einzelne Massnahmen zur Medienförderung umzusetzen, bietet sich als Intermediär zwischen Behörden und Medien eine Stiftung an. Eine solche Stiftung müsste innerhalb von definierten Rahmenbedingungen, aber losgelöst von politischer Einflussnahme agieren können. So könnte der Staat einer zum Zweck der Medienförderung geschaffenen Stiftung jährlich einen Beitrag zu Verfügung stellen, den diese in eigener Kompetenz für Fördermassnahmen bei Medien einsetzt, welche die Kantonspolitik redaktionell begleiten. Der Förderrahmen – z.B. direkte und indirekte Medienförderung – müsste als Stiftungszweck vorgängig definiert werden. Die rechtliche Grundlage für

den Aufbau einer Stiftung zur Medienförderung im Kanton Bern könnte über eine Revision des Informationsgesetzes geschaffen werden.

Der Vorteil einer Medienförderung über eine staatlich alimentierte Stiftung wäre, dass diese unabhängig von der Politik agieren könnte. Eine aus Fachpersonen zusammengesetzte, von der Politik losgelöste Organisation würde Trends und neue Entwicklungen am ehesten erkennen und könnte so die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel gezielt für die Medienförderung einsetzen. Wichtig wären für die Stiftung klare – inhalts- und meinungsunabhängige – Kriterien dafür, wer und was unterstützungswürdig ist. Zudem müsste geprüft werden, ob sich auch Dritte finanziell an einer solchen Stiftung beteiligen.

Mögliche Fördermassnahme: Durch die Stiftung zu definieren.

Haltung des Regierungsrats: Im Zusammenhang mit dem Vertiefen der anderen Massnahmen zur indirekten Medienförderung ist auch diese Massnahme zu prüfen.

6.3 Mögliche Massnahmen zur *indirekten* Medienförderung: Zweite Priorität

6.3.1 Steuerabzug für Zeitungsabonnement ermöglichen

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben sind immer weniger Medienkonsumentinnen und -konsumenten bereit, für Medienerzeugnisse, die gemäss journalistischen Standards verfasst wurden, zu bezahlen. Die Gratiszeitungen sowie Gratisplattformen im Internet haben diese Entwicklung verstärkt. Dies hat sich in der Debatte rund um die Billag-Gebühren gezeigt, als Forderungen laut wurden, die als hoch empfundene jährliche Radio- und TV-Gebühr zu senken. In diesem Umfeld bereitet es insbesondere jungen Menschen zunehmend Mühe, z.B. über 500 Franken für ein Jahresabonnement einer Zeitung zu bezahlen. Dies gilt auch, wenn der Zugang online möglich ist.

Allenfalls würde die Möglichkeit, den Preis für das Zeitungsabonnement von den Steuern abzuziehen, dazu beitragen, dass zusätzliche Abos gekauft werden. Ein vom Kanton Bern gefördertes Angebot müsste sich auf jene abonnierten Medienerzeugnisse beschränken, die regelmässig über das kantonale Geschehen berichten.

Allerdings verbietet das eidgenössische Gesetz zur Steuerharmonisierung im Moment den Kantonen, eine solche Möglichkeit gesetzlich vorzusehen. Es bedürfte daher einer Revision des Bundesrechts, damit die Kantone ihren Einwohnerinnen und Einwohnern gestatten könnten, die Kosten eines Abonnements einer WEMF-beglaubigten Zeitung von den Steuern abzuziehen (vgl. Kap. 5.2).

Da eine solche Änderung den Gesetzgebungsprozess durchläuft, wäre erst in einigen Jahren mit der Anwendung zu rechnen.

Mögliche Fördermassnahmen: Einreichen einer Standesinitiative und anschliessend Anpassung der kantonalen Steuergesetzgebung, damit Zeitungsabonnemente von den kantonalen Steuern abgezogen werden können.⁵¹

Haltung des Regierungsrats: Der Regierungsrat schätzt die bundesrechtlichen Hürden, die mit dem Umsetzen einer solchen Massnahme verbunden sind, als sehr hoch ein. Standesinitiativen haben in der Regel nur geringe Erfolgsaussichten. Zudem würden mit einer solchen Massnahme die heutigen Zeitungsabonnenten quasi gratis einen Steuerrabatt erhalten. Es lehnt deshalb diese indirekte Massnahme ab.

⁵¹ Ein Jahresabonnement der *Berner Zeitung* oder des *Bund* kostet rund 500 Franken. Bei einem vollumfänglichen Steuerabzug ergäben sich geschätzten Einsparung bei den Steuern von 100 Franken pro Abonnement. Machten 50'000 Haushalte davon Gebrauch, ergäben sich Mindereinnahmen für den Kanton im Umfang von ca. 5 Millionen Franken.

6.3.2 Frühzustellung von Zeitungen finanziell fördern

Heute finanziert der Bund mit einem Beitrag von 30 Millionen Franken einen Teil der Kosten für die Zustellung der Zeitungen durch die Post. Von dieser indirekten Förderung profitieren auch die Zeitungen im Kanton Bern. Die Zustellung mit der normalen Post im Verlauf des Vormittags ist jedoch insbesondere für auswärtige Werktätige unbefriedigend. Zu diesem Zweck bietet die Post über ihre Tochterfirmen in den Agglomerationen eine Frühzustellung an.⁵² Ausserhalb der Agglomerationen ist eine Frühzustellung aus wirtschaftlichen Gründen für die Post nicht möglich. Gerade im ländlich geprägten Teil des Kantons ist dies ein Nachteil.

Mögliche Fördermassnahmen: Um Tageszeitungen zu fördern, könnte der Staat die Frühzustellungen in jenen Regionen finanziell fördern, in denen sich eine Frühzustellung durch die Post nicht rechnet. Die Auswahl der Regionen müsste mit der Post beim Erarbeiten eines Projekts definiert werden. Mit einem direkten Förderbeitrag für die Zustellung der Zeitungen in ländlich geprägten Gemeinden bezahlt der Kanton einen Beitrag an die Post, damit diese über ihre Tochterfirma die Frühzustellung in ländlichen Gemeinden ebenfalls anbietet.

Haltung des Regierungsrats: Der Regierungsrat hat diese indirekte Fördermassnahme geprüft und lehnt sie ab.

6.3.3 Posttarife stärker vergünstigen

Die Kosten der Postzustellung sind in den Abonnementskosten eingerechnet. Der Verband Schweizer Medien fordert vom Bund, die Vergünstigungen der Postzustellung von 30 Millionen auf 120 Millionen Franken im Jahr zu erhöhen. Auch nach der Erhöhung bleibt die Frage, ob die Post dann für die Belieferung der Schweizer Haushalte mit Zeitungen Geld verdient. Ziel dieser Medienförderungsmassnahme könnte sein, dass die Post verpflichtet wird, die WEMF-beglaubigten Zeitungen zu den Grenzkosten zuzustellen.

Mögliche Fördermassnahmen: Politischen Prozess auf Bundesebene unterstützen.

Haltung des Regierungsrats: Der Regierungsrat hat diese indirekte Fördermassnahme geprüft und lehnt sie ab.

6.3.4 Medienausbildung mitfinanzieren

Die immer knapperen Finanzen der Medienbranche aufgrund des Auflage- und Werberückgangs führen dazu, dass die Medienhäuser zunehmend Mühe bekunden, die Redaktionen zu finanzieren. Um Geld zu sparen, wird das Personal der Redaktionen in der Tendenz verjüngt. Dazu kommt, dass der digitale Wandel insbesondere bei älteren Medienschaffenden neue Kompetenzen erfordert, die geschult werden müssen. Nicht nur die SRG, sondern auch die privaten Medienhäuser sparen zunehmend bei der externen Ausbildung. Beim Medienbildungszentrum in Luzern (MAZ) ist die Zahl der Absolventinnen und Absolventen der zweijährigen Diplomausbildung Journalismus gegenüber dem langjährigen Mittel im Jahr 2018 um 20 Prozent gesunken. Hauptverantwortlich für den Rückgang der Buchungen sei der verschärfte Spardruck in der Branche. Dabei fehle es zusehends nicht nur am Geld für Aus- und Weiterbildungen, sondern oft auch an der Zeit, Mitarbeitende für MAZ-Kurse freizustellen.⁵³

Mögliche Fördermassnahmen: Der Kanton Bern könnte die Ausbildung von Medienschaffenden mitfinanzieren, die für bernische Medien arbeiten. Er könnte dies tun, indem er Förderpreise finanziert, zum Beispiel in Form von Stipendien an Journalismusschulen im In- oder Ausland. Dabei müsste beachtet werden, dass die Vergabe durch ein Gremium erfolgt, das unabhängig vom Kanton tätig ist. Dies könnte zum Beispiel die in Kapitel 6.2.4 beschriebene Stiftung übernehmen.

⁵² Gemäss der Information auf der Internetseite der Post besorgen in ihrem Auftrag die Presto Presse-Vertriebs AG in der Deutschschweiz und die Epsilon SA in der Westschweiz die Frühzustellung von abonnierten Zeitungen. Dank der Zustellung am frühen Morgen finden die Leserinnen und Leser die Tageszeitung bis spätestens 6.30 Uhr und die Sonntagszeitungen bis spätestens 7.30 Uhr im Briefkasten vor.

⁵³ Information von Beatrice Brenner, Vizedirektorin MAZ, an Christian Kräuchi, Amtsleiter Kommunikation, vom 4.4.2019

Haltung des Regierungsrats: Der Regierungsrat hat diese indirekte Förderungsmaßnahme geprüft und lehnt sie ab.

7 Finanzierung der Medienförderung

Wie bereits in seinen Vorstossantworten im Herbst 2017 dargelegt, plädiert der Regierungsrat trotz der schwierigen wirtschaftlichen Situation der Medienbranche und trotz der grossen Bedeutung der Medien für die Politik aus ordnungspolitischen Gründen weiterhin für grosse Zurückhaltung bei der Verwendung von staatlichen Mitteln für die Medienförderung. Nach seiner Auffassung sollte der Staat – falls er bereit ist, Mittel für die Medienförderung aufzuwenden – diese Gelder nicht zwingend selber für die Medienförderung einsetzen, sondern den Entscheid, welche Medien wie gefördert werden, allenfalls einer von der Politik losgelösten Organisation überlassen (siehe Kap. 6.2.4).

Falls es dem politischen Willen entspricht, die Berner Medien über staatliche Mittel indirekt zu fördern, geht der Regierungsrat davon aus, dass der Kanton zwischen 300'000 und 500'000 Franken einsetzen müsste, um eine Wirkung zu erzielen.⁵⁴ Da diese Mittel jährlich wiederkehrend anfallen, müssten sie über die Erfolgsrechnung finanziert werden.

Falls sich der Staat in diesem Bereich engagiert und als eine indirekte Förderungsmaßnahme auch eine wirkungsvoll tätige Stiftung ins Leben ruft, besteht durchaus die Möglichkeit, dass sich Private an der Mitfinanzierung der Stiftung beteiligen. Dies wiederum würde der Stiftung mehr Gewicht verschaffen. Angesichts der für eine kantonale Beteiligung an einer Stiftung nötigen Gesetzesrevision wäre dieser Betrag frühestens ab dem Jahr 2023 im Budget der Staatskanzlei einzustellen.

8 Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Für eine direkte finanzielle Unterstützung von Presseerzeugnissen besteht derzeit keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene. Weder Artikel 50 noch Artikel 63 SStG dürften als Grundlage für eine finanzielle Unterstützung von Zeitungen genügen. Falls überhaupt anwendbar, würden diese Bestimmungen zudem einzig eine Förderung von Zeitungen im Berner Jura betreffen.

Der 1998 vom Regierungsrat erarbeitete Entwurf für ein Medienförderungsgesetz, auf den der Grosse Rat nicht eintrat (Kapitel 5.2), basierte auf Artikel 46 KV, der besagt, dass der Staat die Unabhängigkeit und Vielfalt der Informationen unterstützt. Nach heutiger Auffassung des Regierungsrats ist ein Spezialgesetz über Medienförderung nicht erforderlich. Die in Kapitel 6.2.4 skizzierte Stiftung zur Medienförderung könnte auch im Informationsgesetz (IG) abgebildet werden. Eine Revision des IG drängt sich nach 25 Jahren aufgrund des Medienwandels ohnehin auf. Je nach Umfang und Art allfälliger beschlossener Medienförderungsmaßnahmen müsste aber die Frage der gesetzlichen Grundlage und ihrer systematischen Einordnung neu geprüft werden. Dazu kommt, dass das Engagement des Kantons zum Beispiel beim Polit-Forum Bern mittelfristig ohnehin gesetzlich geregelt werden muss. Dies würde auch Teil der Revision des IG sein.

Wie in Kapitel 3.3 beschrieben, verfügt die französischsprachige Bevölkerung des Kantons Bern heute noch über eine breite mediale Abdeckung, die jedoch in Zeiten des Spardrucks sowohl in der SRG als auch bei den privaten Medien nicht gesichert ist. Die Berner Medien in

⁵⁴ Es handelt sich hierbei um eine sehr grobe Schätzung, die davon ausgeht, dass der Kanton – falls er sich für die in Ziff. 6.2 erörterten Massnahmen entscheiden sollte – jährlich mit folgenden Kosten zu rechnen hätte: Förderung der SDA (100'000 Fr.), Betrieb Online-Plattform (50'000), mehr Medienkompetenz für Jugendliche (100'000) und Stipendien für Berufsausbildung (50'000). Für die Arbeit der Stiftung wäre nach Auffassung ein tiefer fünfstelliger Beitrag zu reservieren. Total: gut 300'000 Franken. Dazu kämen allfällige Massnahmen zur Förderung der französischsprachigen Medien im Kanton Bern.

französischer Sprache stehen zudem in starker Konkurrenz mit jenen aus den Nachbarkantonen Neuenburg und Jura. Dazu kommt, dass insbesondere der jurassische *Quotidien Jurasien* in der Jurafrage redaktionell unmissverständlich die separatistische Haltung vertritt. Angesichts der Gefahr, dass die Medienhäuser das heutige Medienangebot für die französischsprachige Bevölkerung Berns schwächen, sollte der Kanton nach Auffassung des Regierungsrats über die Möglichkeit einer direkten oder indirekten Medienförderung der französischsprachigen Zeitungen und Online-Medien verfügen. Dies liesse sich über eine Anpassung des Sonderstatutgesetzes erreichen.

9 Ausbau der direkten Kommunikation mit der Bevölkerung

Die Bevölkerung hat dank dem Internet heute zusätzlich die Möglichkeit, sich online direkt über das staatliche Handeln zu informieren. Alle offiziell veröffentlichten Medieninformationen stehen auf dem kantonalen Portal www.be.ch zur Verfügung. Die Rubrik wird rege genutzt; im Jahr 2018 wurde insgesamt rund 163'000 Mal darauf zurückgegriffen. Seit 2011 begleitet der Kanton Bern die offizielle Behördenkommunikation zudem über die sozialen Medien. Dieser Bereich wird auf gesamtstaatlicher, aber auch auf direktonaler Stufe laufend ausgebaut, um noch besser über das staatliche Handeln zu informieren und mit der Bevölkerung kommunizieren zu können.

Aufgrund der abnehmenden Bedeutung der Presse als Vermittler zwischen dem Staat und der Bevölkerung hat der Kanton Bern in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um der Bevölkerung die Interaktion mit dem Staat zu vereinfachen. Einige wenige Stichworte dafür sind Taxme-online, BE-Login, eBAU und jüngst die Strategie Digitale Verwaltung des Kantons. Über seine Social-Media-Aktivitäten erreicht der Kanton zudem Zehntausende von Nutzerinnen und Nutzern direkt. Der Regierungsrat hat die Digitalisierung der Verwaltung als eines der strategischen Vorhaben der laufenden Legislatur definiert.

Um den Zugang der Bevölkerung zu den Informationen über das staatliche Handeln zu vereinfachen, hat sich das Amt für Kommunikation zu Beginn des Jahres 2019 strategisch neu ausgerichtet. In enger Abstimmung mit den Direktionen wurden zu diesem Zweck verschiedene Massnahmen initiiert. Zentral ist die unter dem Titel newweb@be laufende Gesamterneuerung des Webauftritts des Kantons. Informationen und Angebote sollen auf digitalem Weg noch besser zugänglich gemacht werden, um dem veränderten Mediennutzungsverhalten Rechnung zu tragen. Die digitalen Informationen werden so aufbereitet, dass sie noch besser auffindbar und verständlich sind, sei es auf kantonalen Seiten oder über Suchmaschinen. Den Benutzern, aber auch der Verwaltung sollen unnötige Umwege und Aufwände erspart bleiben. Die Erneuerung läuft unter der Prämisse «mobile first».

Parallel dazu baut der Kanton die visuelle Kommunikation auf. Mit Videos und Bildern, dem Aufbau des Instagram-Kanals sowie knapp und lesefreundlich formulierten Texten will der Kanton in der Kommunikation den sich verändernden Gewohnheiten insbesondere der jüngeren Generation Rechnung tragen. In enger Zusammenarbeit mit der zuständigen Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen sowie den Parlamentsdiensten strebt die Staatskanzlei zudem eine Erneuerung der Abstimmungsunterlagen an. Unter dem Arbeitstitel «Politische Teilhabe» wurde unter Federführung des Amtes für Kommunikation ein bereichsübergreifendes Projekt gestartet mit dem Ziel, die kantonale Politik näher zu den Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere den Jungen, zu tragen (siehe indirekte Fördermassnahme 6.2.3).

10 Fazit

Der Regierungsrat ist gegenüber einer direkten staatlichen Förderung der Medien kritisch eingestellt. Unabhängige Medien – seien es Print, Radio, TV oder Online – sollten grundsätzlich nicht durch staatliche Behörden finanziert werden. Medien können ihre Rolle im demokrati-

schen Verfassungsstaat nicht vollkommen unabhängig wahrnehmen, wenn sie über eine finanzielle Förderung vom Staat abhängig sind.

Auch wenn die Medienlandschaft im Kanton Bern derzeit noch recht breit aufgestellt ist, zeigt der vorliegende Bericht, dass es für viele, insbesondere kleinere Medienhäuser aus wirtschaftlichen Gründen immer schwieriger wird, Qualitätsjournalismus zu finanzieren, wenn die Auflage zurückgeht und die Werbeeinnahmen in die sozialen Netzwerke abwandern. Dazu kommt, dass gerade die sozialen Plattformen in den vergangenen zehn Jahren zu einer Informationsflut beigetragen haben, welche für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend schwierig zu bewältigen ist. Die ausgedünnten Lokalredaktionen sowie das Stakkato von Informationen, Meinungen und Stellungnahmen unzähliger Institutionen und Individuen über alternative Verbreitungskanäle können zu einer Entfremdung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern beitragen, weil im immer breiteren Kommunikationsstrom das staatliche Handeln nicht mehr genügend vermittelt wird oder vermittelbar ist. In verschiedenen europäischen Ländern hat diese Entwicklung vermutlich zu den wachsenden Spannungen im Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat beigetragen.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Behörden ihr Möglichstes tun müssen, um eine Entfremdung von Politik und Zivilgesellschaft zu verhindern, falls die klassischen Medien ihre Mittlerrolle aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr im bisherigen Umfang wahrnehmen können. Aber auch losgelöst von der Entwicklung in der Medienbranche soll sich die Berner Bevölkerung auf möglichst einfache Art und Weise über die Entscheide der Behörden und die Arbeit der kantonalen Verwaltung informieren können. Der Schritt zur digitalen Verwaltung und die Anstrengungen im Kommunikationsbereich zeugen vom Willen des Kantons, einen grossen Effort für mehr Bürgernähe zu leisten. Mit diesen Massnahmen kompensiert der Staat in einem gewissen Umfang Informationsleistungen, welche durch den Rückgang in der Lokalberichterstattung verloren gehen.

Der Kanton Bern wird auf die überregionale Entwicklung in der Medienbranche kaum Einfluss nehmen können. Hierzu bedürfte es vielmehr eines erhöhten Engagements des Bundes, was wie dargelegt auch auf der politischen Agenda steht. In Bezug auf die lokale Berichterstattung ortet der Regierungsrat jedoch gestützt auf die vorliegende Analyse in einzelnen Fällen über eine indirekte Förderung Möglichkeiten, wie der Kanton die hiesigen Medien unterstützen könnte. So könnte eine Stärkung der Regionalberichterstattung der SDA dazu dienen, die Berner Medien auch in Zukunft mit einem breiten Angebot von Berichten (Artikel, aber auch Ton- und Videobeiträge) zu bedienen. Ein solch gezielter Mitteleinsatz könnte die Berichterstattung über und damit die Auseinandersetzung mit kantonalen Themen stärken. Auch die Beteiligung am Aufbau einer Online-Plattform für Medien erachtet die Regierung als eine Fördermöglichkeit. Allerdings müssten die Rahmenbedingungen für ein solches Engagement durch den Kanton weiter vertieft werden. Möglichkeiten der indirekten Medienförderung sieht der Regierungsrat auch mit Blick auf den Ausbau der Medienkompetenz von Jugendlichen, damit ihnen schon während der Ausbildung bewusst wird, welchen Wert die Medien als vierte Gewalt innehaben und welchen Wert journalistisch aufbereitete Informationen unserer Gesellschaft bieten. Eine vom Staat ins Leben gerufene, allenfalls zusammen mit privaten Geldgebern arbeitende Stiftung zur indirekten Medienförderung könnte mit kleinen, gezielten Massnahmen eine gewisse Wirkung entfalten, um die im Kanton Bern tätigen Medien zu unterstützen.

Die anderen im Bericht aufgeführten Fördermassnahmen würden nach Auffassung des Regierungsrats kaum genügend Wirkung entfalten, um die Kräfte des Markts in einem spürbaren Umfang zu beeinflussen.

Um Medien indirekt zu fördern, bräuchte es als rechtliche Grundlage die Anpassung des Informationsgesetzes. Der Kanton Bern müsste die entsprechenden Mittel zur Medienförderung im Aufgaben- und Finanzplan einstellen.

Einzig in der Frage der Förderung der französischsprachigen Medien könnte aufgrund der Sonderstellung der französischsprachigen Minderheit eine massgeschneiderte Lösung angestrebt werden, so wie das im Kanton Graubünden mit den rätoromanischen Medien umgesetzt wird. In diesem Sinne sollte eine direkte oder indirekte Förderung auf der Basis des zu überarbeitenden Sonderstatutgesetzes ins Auge gefasst werden. Falls aber das Informationsgesetz dahingehend angepasst wird, dass den kantonalen Behörden die Möglichkeit gegeben wird, Medien indirekt zu fördern, würde sich die Anpassung des Sonderstatutgesetzes erübrigen.

11 Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Anhänge

Anhang 1 Pendente Bundesgeschäfte zum Thema Medien

(Stand 08.08.2019)

Geschäft	Bemerkungen	Stand
Neues Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM)	Soll das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) ablösen	Vernehmlassung 21.6.-15.10.2018 Bundesrat wird im Verlauf des Jahres 2019 über das weitere Vorgehen entscheiden ⁵⁵
18.3064 n Mo. Derder. Medien. Für ein umfassendes Angebot des Service public	Ausdehnung des Auftrags an die SRG auf die verschiedenen digitalen Verbreitungswege (im BGeM)	Bundesrat beantragt Ablehnung Im Rat noch nicht behandelt
18.4284 n Mo. Vogler. Für eine vielfältige, die demokratische Meinungsbildung unterstützende Schweizer Presse	Verankerung der indirekten Presseförderung im RTVG (BGeM) und Aufstockung um 90 Mio./Jahr	Bundesrat beantragt Ablehnung Im Rat noch nicht behandelt
18.448 n Pa.Iv. Pfister / 18.450 n Pa.Iv. Rytz / 18.451 n Pa.Iv. Landolt / 18.456 n Pa.Iv. Jans / 18.457 n Pa.Iv. Rösti. Vielfalt statt Konzentration. Sicherstellen einer dezentralen Programmproduktion durch die SRG	Die SRG-Standorte Bern und Lausanne (Radio) sowie Zürich und Genf (TV) sollen im Gesetz festgeschrieben werden	Nationalrat hat in der Sommersession 2019 Folge gegeben ⁵⁶
18.470 n Pa.Iv. Aebischer / 18.471 n Pa.Iv. Guhl. Medien in die Bundesverfassung / 18.472 n Pa.Iv. Feller. Die notwendige Verfassungsgrundlage für die Ausweitung der Massnahmen zur Unterstützung der gedruckten Presse schaffen	Änderung von Art. 93 BV (Radio und Fernsehen) zu einem «Medienartikel», damit der Bund z.B. auch Presse oder Online-Medien fördern kann	Im Rat noch nicht behandelt ⁵⁷

⁵⁵ S. Antwort des Bundesrates vom 11. März 2019 auf die Frage [19.5073](#) Vogler zum medienpolitischen Fahrplan.

⁵⁶ Die parlamentarischen Initiativen aus dem Nationalrat sind am 19. August 2019 in der ständerätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-SR) traktandiert. Die gleich lautende, im Ständerat eingereichte Pa.Iv. Vonlanthen ([18.449](#)) wurde am 11. Juni 2019 zurückgezogen (die KVF-SR hatte keine Folge gegeben).

⁵⁷ Die parlamentarischen Initiativen 18.470, 18.471, 18.472, 18.474, 19.417 und 19.418 sind am 2./3. September 2019 in der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-NR) traktandiert.

Geschäft	Bemerkungen	Stand
18.473 s Pa.Iv. Lombardi. Medien in die Bundesverfassung	Änderung von Art. 93 BV (Radio und Fernsehen) zu einem «Medienartikel», damit der Bund z.B. auch Presse oder Online-Medien fördern kann	KVF-SR hat Folge gegeben
18.474 n Pa.Iv. Grossen. Mediale Grundversorgung in die Bundesverfassung	Änderung von Art. 93 BV zu einem Artikel «Mediale Grundversorgung»	Im Rat noch nicht behandelt
18.479 s Pa.Iv. Engler. Unterstützung für die Presse in der digitalen Transformation	Änderung der gesetzlichen Grundlagen für eine befristete Erweiterung der indirekten Presseförderung	KVF-SR hat Folge gegeben
18.480 s Pa.Iv. Savary. Die indirekte Unterstützung der Presse muss verstärkt werden	Änderung des RTVG zur verstärkten Unterstützung von Presseunternehmen und Verlegern	KVF-SR hat Folge gegeben
19.306 Kt.Iv. GE. TV-Nachrichtenabteilung soll in Genf bleiben	Für ein besseres Gleichgewicht der SRG-Tätigkeiten in der Westschweiz und den Erhalt der Radiotätigkeit in Bern	Im Rat noch nicht behandelt
19.417 n Pa.Iv. Töngi. Schaffung einer Medienförderabgabe auf digitalen Plattformen	Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine Abgabe für journalistische Medieninhalte auf digitalen Plattformen	Im Rat noch nicht behandelt
19.418 n Pa.Iv. Töngi. Für ein Fördermodell zugunsten der elektronischen Medien	Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Förderung elektronischer Medien	Im Rat noch nicht behandelt

Anhang 2 Rechtliche Basis für die politische Bildung im Kanton Bern

Volksschulgesetz (VSG) vom 19.03.1992 (BSG 432.210)

Art. 10 Obligatorischer und fakultativer Unterricht

1 Der obligatorische Unterricht an der Primarstufe und der Sekundarstufe I umfasst Inhalte aus den folgenden Bereichen:

c Sozial- und Geisteswissenschaften: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen;

Direktionsverordnung über den Lehrplan 21 des Kantons Bern (DVLP 21) vom 23.06.2016 (BSG 432.213.16)

Anhang 1: Lehrplan 21 des Kantons Bern, s. <https://be.lehrplan.ch/>

Direktionsverordnung über den Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang vom 25.08.2016 (BSG 433.121.2)

Anhang 1: Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang, s. www.erz.be.ch (bzw. [hier](#))